

University of Groningen

De stap naar hoger beroep

Boekema, Ilona Martje

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Boekema, I. M. (2015). *De stap naar hoger beroep: Een onderzoek naar appelgedrag van burgers in bestuursrechtelijke zaken*. [, Rijksuniversiteit Groningen]. Boom Juridische uitgevers.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De stap naar hoger beroep

Een handelseditie van dit proefschrift is verschenen bij Boom Juridische uitgevers,
onder ISBN 978-94-6290-104-9.

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag.
© 2015 I.M. Boekema | Boom Juridische uitgevers



rijksuniversiteit
 groningen

De stap naar hoger beroep

*Een onderzoek naar appelgedrag van burgers
 in bestuursrechtelijke zaken*

Proefschrift

*ter verkrijging van de graad van doctor aan de
 Rijksuniversiteit Groningen
 op gezag van de
 rector magnificus prof. dr. E. Sterken
 en volgens besluit van het College voor Promoties.*

*De openbare verdediging vindt plaats op
 donderdag 18 juni 2015 om 16.15 uur.*

door

Ilona Martje Boekema

geboren op 16 oktober 1985
 te Berlijn, Duitsland

Promotores:

Prof. mr. dr. A.T. Marseille
Prof. dr. M. Herweijer

Beoordelingscommissie:

Prof. mr. dr. H.E. Bröring
Prof. dr. M.L.M. Hertogh
Prof. mr. dr. P.M. Langbroek

Voorwoord

In een democratische rechtsstaat is overheidshandelen gebonden aan en begrensd door de wet. Burgers die worden geconfronteerd met een voor hen ongewenst overheidsbesluit kunnen daartegen bezwaar maken en beroep instellen bij de bestuursrechter. Hoewel het bestuursprocesrecht een belangrijke maatschappelijke functie vervult, is het voor de leek een lastig rechtsgebied, gekenmerkt door strikte termijnen en de daaruit resulterende niet-ontvankelijk verklaringen. Zoals een van de respondenten van dit onderzoek het uitdrukte: ‘Het bestuursprocesrecht is een glibberig pad.’

Daarin lijkt het bestuursprocesrecht op een grootschalig onderzoeksproject als dit, dat zijn eigen ups en downs kent en vaak uitloopt. Toch is dit project binnen de geplande periode afgerond. Zoiets is nooit de verdienste van één persoon alleen. De meest directe bijdrage aan dit proefschrift kwam van de begeleiders van het onderzoek. Michiel Herweijer heeft het onderzoek inspirerend en betrokken begeleid. Daarnaast heeft dit project geprofiteerd van het enthousiasme en de deskundigheid van Bert Marseille. Zij gaven mij van onderzoeksopzet tot conclusies vertrouwen in het project.

Dit dissertatieonderzoek maakt onderdeel uit van een breder onderzoeksproject naar hoger beroep dat uitgaat van de Raad voor de rechtspraak. Vanuit de Raad heeft Suzan Verberk een zeer waardevolle bijdrage geleverd aan de onderzoeksopzet en -uitvoering. De afdelingen bestuursrecht van de rechtbanken Amsterdam, Den Haag, Overijssel en Zeeland-West-Brabant hebben een essentiële rol gespeeld bij de gegevensverzameling. Hanneke Leffers, Koen Mulder en Peter de Vrieze hebben een groot deel van de telefonische enquêtes afgenomen. Samen met deze onderzoeksassistenten heb ik vele respondenten gesproken, die de tijd namen om hun ervaringen te delen.

Philip Langbroek, Herman Bröring en Marc Hertogh wil ik bedanken omdat zij in de beoordelingscommissie van dit proefschrift plaats wilden nemen. De collega's bij de vakgroep bedank ik voor de plezierige tijd en de mooie discussies. Mijn familie, vrienden en vooral Sander bedank ik voor de steun die zij mij hebben gegeven.

Groningen, april 2015

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	1
1.1 Hoger beroep in bestuursrechtelijke procedures	1
1.2 Doel- en vraagstelling	2
1.3 Typering van het onderzoek	4
1.4 Theoretische uitgangspunten	5
1.5 Afbakening	6
1.6 Onderzoeksopzet	7
1.7 De indeling van dit boek	8
 Hoofdstuk 2: De appellinstanties en het toepasselijke recht	 11
2.1 Inleiding	11
2.2 De behandeling van het beroep in eerste aanleg	11
2.2.1 Het instellen van beroep	12
2.2.2 De procedure bij de rechtbank	15
2.2.3 De uitspraak	18
2.3 De appelcolleges	20
2.3.1 Geschiedenis van de bestuursrechtspraak	20
2.3.2 De bevoegdheidsverdeling in hoger beroep	23
2.3.3 Rechtseenheid	27
2.4 Functies van het hoger beroep in het bestuursrecht	29
2.4.1 Functies van het hoger beroep voor het rechtssysteem	29
2.4.2 Functies van het hoger beroep voor procespartijen	30
2.5 De stap naar hoger beroep	34
2.5.1 Is hoger beroep mogelijk?	34
2.5.2 Het instellen van hoger beroep	36
2.5.3 De behandeling van de zaak	41
2.5.4 De uitspraak	42
2.6 Conclusie	44

Hoofdstuk 3: Omvang van het gebruik van rechtsbescherming in het bestuursrecht

47

3.1	<i>Inleiding</i>	47
3.2	<i>De voorprocedure</i>	48
3.3	<i>De beroepsfase</i>	49
3.4	<i>Appelpercentages</i>	51
3.5	<i>De appellerende partij</i>	54
3.6	<i>Het hoger beroep</i>	56
3.7	<i>Conclusie</i>	58

Hoofdstuk 4: Theoretische modellen en eerdere onderzoeksbevindingen

61

4.1	<i>Inleiding</i>	61
4.2	<i>De calculerende burger: het rationele keuzemodel</i>	62
4.3	<i>De calculerende burger: het beperkt rationele keuzemodel</i>	67
4.4	<i>De betrokken burger: distributieve rechtvaardigheid</i>	71
4.4.1	Verdeling op basis van verdiensten	71
4.4.2	Verdeling op basis van gelijkheid	73
4.4.3	Verdeling op basis van behoeften	76
4.5	<i>De betrokken burger: procedurele rechtvaardigheid</i>	78
4.6	<i>Overige onderzoeksbevindingen</i>	85
4.6.1	Kenmerken van rechtzoekenden	85
4.6.2	De rol van de rechtshulpverlener	87
4.6.3	De procedure bij de rechtbank	89
4.6.4	De uitspraak van de rechtbank	91
4.7	<i>Conclusie en conceptueel model</i>	93

Hoofdstuk 5: Gegevensverzameling en generaliseerbaarheid

95

5.1	<i>Inleiding</i>	95
5.2	<i>Afbakening</i>	95
5.3	<i>Onderzoeksopzet</i>	96
5.4	<i>Uitvoering van het onderzoek</i>	98
5.4.1	Selectie van de steekproef	98
5.4.2	Het benaderen van de potentiële respondenten	99
5.4.3	Het afnemen van de enquêtes	100
5.4.4	De respons	101
5.5	<i>Non-respons analyse</i>	104
5.5.1	Leeftijd	105
5.5.2	Geslacht	106
5.5.3	Conclusie	107

Hoofdstuk 6: De procedure bij de rechtbank vanuit het perspectief van de burger	109
6.1 <i>Inleiding</i>	109
6.2 <i>Algemeen beeld van de rechtzoekenden</i>	110
6.2.1 Type rechtszoekende	110
6.2.2 Leeftijd	110
6.2.3 Geslacht	112
6.2.4 Opleidingsniveau	113
6.2.5 Inkomen	114
6.2.6 Proceservaring	115
6.3 <i>Het geschil</i>	116
6.3.1 Betrokken overheidsinstantie	116
6.3.2 Belang van de zaak	117
6.4 <i>De rechtszaak in eerste aanleg</i>	119
6.4.1 Gebruik van rechtshulp	119
6.4.2 Kosten van de procedure	121
6.4.3 Procesverloop	123
6.4.4 Tevredenheid respondenten met procedure rechtbank	124
6.5 <i>De uitspraak in eerste aanleg</i>	126
6.5.1 Verrast door de uitspraak?	127
6.5.2 Oordeel over de uitspraak	128
6.6 <i>Conclusie</i>	129
 Hoofdstuk 7: De keuze voor hoger beroep verklaard	 131
7.1 <i>Inleiding</i>	131
7.2 <i>Achtergrondkenmerken procesdeelnemers</i>	132
7.2.1 Leeftijd	132
7.2.2 Inkomen	133
7.2.3 Proceservaring	134
7.2.4 Geslacht	134
7.2.5 Samenvatting	135
7.3 <i>Het verloop van de zaak bij de rechtbank</i>	135
7.3.1 Aanwezigheid rechtshulpverlener	136
7.3.2 Kosten van de rechtszaak	138
7.3.3 Aanwezigheid burger ter zitting	140
7.3.4 Snelheid van de beroepsprocedure	141
7.3.5 Procedurele rechtvaardigheid	142
7.3.6 Samenvatting	145
7.4 <i>Het oordeel over de uitspraak van de rechtbank</i>	146
7.4.1 Verrast door de uitspraak?	146
7.4.2 Distributieve rechtvaardigheid	147

7.4.3	De begrijpelijkheid van de uitspraak	151
7.4.4	De motivering van de uitspraak	152
7.4.5	Is de rechter in de uitspraak uitgegaan van de juiste informatie?	153
7.4.6	Samenvatting	154
7.5	<i>Verwachtingen omtrent het hoger beroep</i>	155
7.5.1	Verwachte baten van hoger beroep	155
7.5.2	Verwachte kosten hoger beroep	156
7.5.3	Geschatte kans op succes in hoger beroep	158
7.5.4	Samenvatting	161
7.6	<i>De betrokken burger versus de calculerende burger</i>	161
7.6.1	Multivariate analyse	162
7.6.2	Door appellanten genoemde redenen voor hoger beroep	164
7.6.3	Door berustenden genoemde redenen voor het afzien van hoger beroep	166
7.6.4	Samenvatting	169
7.7	<i>Conclusie en empirisch model</i>	169

Hoofdstuk 8: Samenvatting, conclusies en aanbevelingen **173**

8.1	<i>Inleiding</i>	173
8.2	<i>Opzet en uitvoering van het onderzoek</i>	174
8.3	<i>De gebruikte theorieën</i>	175
8.3.1	Het rationale keuzemodel	175
8.3.2	Het beperkt rationale keuzemodel	177
8.3.3	Procedurele rechtvaardigheid	178
8.3.4	Distributieve rechtvaardigheid	178
8.3.5	Conclusie	179
8.4	<i>De keuze voor hoger beroep verklaard</i>	180
8.4.1	Achtergrondfactoren burger	180
8.4.2	Procedure bij de rechtbank	182
8.4.3	Uitkomst van de zaak	183
8.4.4	Verwachtingen ten aanzien van de appelprocedure	183
8.5	<i>Beleidsaanbevelingen omtrent de acceptatie van gerechtelijke beslissingen</i>	184
8.5.1	De procedure bij de rechtbank	185
8.5.2	Juridische drempels	187
8.5.3	Financiële prikkels	189
8.5.4	De procedure in hoger beroep	191

Summary	193
Literatuur	203
Bijlage 1: Standaardbrief en antwoordformulier	213
Bijlage 2: Enquêtevragen	215
Bijlage 3: Betrouwbaarheidsanalyses	229
Bijlage 4: Logistische regressieanalyse	231
Curriculum Vitae	237
Eerder verschenen in deze reeks	239

1. Inleiding

1.1 Hoger beroep in bestuursrechtelijke procedures

‘Dit is mijn uitspraak en daar moet u het mee doen’. Voor de deelnemers aan het programma van mr. Frank Visser, beter bekend als de rijdende rechter, eindigt de behandeling van hun geschil vaak met deze woorden. In het gelijknamige televisieprogramma zullen de kandidaten het doorgaans ook hierbij laten. In een rechterlijke procedure zoals deze bij de rechtbank plaatsvindt, liggen de zaken doorgaans anders. In het merendeel van de zaken die bij de rechtbank worden behandeld, is hoger beroep mogelijk.

Dit onderzoek richt zich op burgers die door de rechtbank in het ongelijk zijn gesteld. Er wordt onderzocht welke factoren bijdragen aan het instellen van hoger beroep. Waarom gaat de ene burger in hoger beroep en de andere niet? Maken burgers vooral een kosten-baten afweging, of spelen juist rechtvaardigheidsgevoelens een sterke rol?

Het onderzoek beperkt zich tot de bestuursrechtspraak: rechterlijke procedures waarin een besluit van een bestuursorgaan centraal staat. Het civiele recht en het strafrecht worden daarmee buiten beschouwing gelaten. De reden hiervoor is dat in bestuursrechtelijke zaken opvallend vaak wordt doorgeprocedeerd. In rijksbelastingzaken, vreemdelingenzaken en ambtenarenzaken leidt bijvoorbeeld de helft van de rechtbankuitspraken tot een appelprocedure. Zelfs de hoogste appelpercentages in strafzaken en civiele zaken liggen ruim onder dit niveau.¹

Meer kennis over de motieven van partijen om wel of niet te appelleren, is om verschillende redenen van belang. Ten eerste kan dergelijke kennis helpen om inzicht te geven in de effecten van veranderingen in de organisatie van de rechtspraak. De rechtspraak heeft de afgelopen jaren diverse projecten geïnitieerd om de kwaliteit van de procedure bij de bestuursrechter te verbeteren. Bij dergelijke projecten is de veronderstelling vaak dat deze leiden tot een grotere acceptatie van rechterlijke beslissingen. Voor zover er evaluaties beschikbaar zijn van dergelijke projecten, kunnen hieruit geen harde conclusies

¹ In handelszaken met een belang boven € 25.000 wordt bijvoorbeeld in 30% van de gevallen hoger beroep ingesteld. Het appelpercentage in relatief zware strafzaken (waarin een meervoudige kamer de zaak behandelt) is bijvoorbeeld 38% (Raad voor de rechtspraak, *Kengetallen 2013*, p. 29-33).

worden getrokken over de effecten van rechterlijke procedures op de acceptatie van uitspraken.² Dit onderzoek beoogt hier meer inzicht in te geven.

Daarnaast is onderzoek naar het instellen van hoger beroep van belang, omdat individuele keuzes van actoren van invloed zijn op de rechtsontwikkeling van de bestuursrechtspraak. De zaken waarin hoger beroep wordt ingesteld, bepalen immers over welke rechtsvragen de rechter in hoger beroep moet oordelen. Indien een bepaald soort zaken nooit de procedure in hoger beroep bereikt, zal de appelrechter wat betreft deze zaken het recht niet verder kunnen ontwikkelen. De wisselwerking tussen het individuele procesgedrag van partijen en het rechtssysteem als geheel is in empirisch onderzoek echter relatief onderbelicht gebleven.

In een bestuursrechtelijke zaak is de eiser in eerste aanleg meestal een burger of bedrijf. De verweerder is altijd het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen. Beide partijen kunnen hoger beroep instellen tegen de beslissing van de rechtbank. Dit onderzoek richt zich op de ervaringen van niet-professionele procesdeelnemers. De ervaringen van bestuursorganen of van rechtshulpverleners worden niet beschreven. Er is namelijk weinig empirisch onderzoek naar de acceptatie van uitspraken door burgers in bestuursrechtelijke procedures. Een bekend wetenschappelijk onderzoek in Nederland waarin wel op grote schaal burgers zijn geïnterviewd dateert uit 1978.³ Recent empirisch onderzoek waarin burgers zijn ondervraagd over hun ervaringen met bestuursrechtelijke procedures is schaars.⁴ Voor zover empirisch onderzoek bekend is, richt dit zich veelal op bezwaarmakers of, in de fase bij de rechtbank, op de rechter en diens uitspraak.⁵

1.2 Doel- en vraagstelling

Dit onderzoek beoogt om meer inzicht te verschaffen in de beweegredenen van burgers om wel of niet hoger beroep in te stellen tegen een uitspraak van de bestuursrechter. Tevens wordt in kaart gebracht hoe de wet- en regelgeving en jurisprudentie over het instellen van hoger beroep deze afweging beïnvloeden. Om de keuze voor hoger beroep te kunnen verklaren, is dus zowel meer inzicht nodig in procesgedrag in individuele gevallen als in het huidige systeem van

² Van Velthoven 2011, p. 15.

³ Schuyt e.a. 1978.

⁴ Laemers, De Groot-van Leeuwen en Fredriks 2007, p. 81.

⁵ De Waard en Bolt 2011; Langbroek e.a. 2014. Voor een onderzoek waarin procesdeelnemers werden bevraagd naar hun ervaringen bij de bestuursrechter zie Marseille 2013. Dit laatste onderzoek betrof de ervaringen van burgers met de nieuwe zaaksbehandeling bij de Centrale Raad van Beroep.

bestuursrechtspraak, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep. Het bovenstaande leidt tot de volgende vraagstelling:

Wat zijn de belangrijkste determinanten van de acceptatie van rechterlijke uitspraken door burgers in bestuursrechtelijke zaken?

Met acceptatie wordt bedoeld op de situatie dat een burger niet in hoger beroep gaat. Dit hoeft niet te betekenen dat een burger het eens is met de uitspraak. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een burger de uitspraak als oneerlijk ervaart maar vanwege de kosten toch afziet van een hoger beroep. In dit onderzoek wordt daarom steeds een onderscheid gemaakt tussen de acceptatie van de uitspraak en de mate waarin een burger de uitspraak als rechtvaardig ervaart.

De vraagstelling wordt uitgewerkt in drie deelvragen. De eerste deelvraag luidt als volgt:

1. *Welke factoren beïnvloeden de beslissing van burgers in bestuursrechtelijke zaken om wel of niet hoger beroep in te stellen?*

Bij de beantwoording van deze deelvraag wordt met name gekeken naar vier typen factoren, te weten de achtergrondkenmerken van de burger, het verloop van de procedure bij de rechtbank, de inhoud van de uitspraak en de verwachtingen ten aanzien van de appelprocedure. Er wordt niet enkel onderzocht welke factoren van invloed zijn op de keuze voor hoger beroep; ook de sterkte van eventuele verbanden zal worden getoetst. De tweede deelvraag luidt als volgt:

2. *Wat is het relatieve gewicht van kosten-baten afwegingen en rechtvaardigheidsoverwegingen bij de keuze voor hoger beroep?*

In de literatuur bestaat discussie over de mate waarin rechtvaardigheidsoverwegingen van invloed zijn op de acceptatie van gerechtelijke uitspraken. Sommige auteurs stellen dat vooral de inhoud van de uitspraak doorslaggevend is voor de acceptatie, terwijl andere auteurs het belang van een rechtvaardige procedure benadrukken.⁶ Zoals hierboven is aangegeven, is nog weinig bekend over de invloed van rechtvaardigheidsoverwegingen op de acceptatie van rechterlijke uitspraken. Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden, zullen de factoren die bij de beantwoording van deelvraag 1 zijn

⁶ Voor een overzicht, zie Van Velthoven 2011. Zie voor een recent onderzoek naar de rol van rechtvaardigheidsoverwegingen bij de acceptatie van overheidsbeslissingen tevens Hertogh, Winter en Schudde 2012.

gevonden worden gecategoriseerd in factoren die getuigen van een kosten-batenafweging en factoren die getuigen van rechtvaardigheidsoordelen. Vervolgens wordt het relatieve belang van beide typen factoren getoetst. De laatste deelvraag in dit onderzoek betreft de impact van het juridisch kader op het procesgedrag van rechtzoekenden.

3. *Wat is het effect van de huidige wet- en regelgeving en jurisprudentie op keuze voor hoger beroep?*

Het bestuursprocesrecht is recent sterk gewijzigd, met de komst van de Wet aanpassing bestuursrechtspraak. Een stelselwijziging van het bestuursrechtelijke hoger beroep zal waarschijnlijk op korte termijn worden geïnitieerd.⁷ Opvallend hierbij is, dat de discussie in de juridische literatuur zich niet of nauwelijks richt op de effecten van deze wijzigingen voor burgers. Dit onderzoek beoogt ook op dit punt meer inzicht te verschaffen.

1.3 Typering van het onderzoek

Hoewel er weinig onderzoek is gedaan naar de acceptatie van rechterlijke uitspraken zijn er diverse theorieën die kunnen worden gebruikt om de beslissing over het wel of niet instellen van hoger beroep te verklaren. Er is daarom geen sprake van een explorerend onderzoek maar van toetsingsonderzoek. Bij een dergelijk onderzoek wordt een theorie als uitgangspunt genomen, op basis waarvan hypothesen worden geformuleerd. Deze hypothesen worden vervolgens getoetst aan de onderzoeksbevindingen. Toetsingsonderzoek leent zich goed voor een op theorieontwikkeling gerichte, verklarende doelstelling, zoals in dit onderzoek het geval is.⁸ Op basis van de hypothesen is een conceptueel model ontwikkeld, waarin de factoren worden weergegeven waarvan kan worden verondersteld dat deze van invloed zijn op de keuze voor hoger beroep.

De opgestelde hypothesen worden naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen getoetst. Bij een dergelijke hypothesetoetsing kunnen twee motieven centraal staan. Sommige onderzoeken zijn vooral bedoeld om de houdbaarheid van de theorie te toetsen. In andere onderzoeken is het juist de bedoeling om het opgestelde conceptuele model te toetsen voor een specifieke situatie. In dit onderzoek staat het tweede motief centraal. Door de hypothesen te toetsen aan de onderzoeksbevindingen wordt de keuze om wel of niet te

⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 29279, 200.

⁸ Schreuder-Peters 2000, p. 74.

appelleren verklaard. Daarnaast zal ik op grond van de onderzoeksbevindingen de achterliggende theorieën beoordelen op hun bruikbaarheid. Met name de tweede deelvraag is mede gericht op de ontwikkeling van de theorie over de acceptatie van overheidsbeslissingen door burgers.

Ten slotte is dit onderzoek deels ook beschrijvend van aard. In hoofdstuk 3 wordt het gebruik van rechterlijke procedures in het bestuursrecht besproken aan de hand van recente gegevens daarover. Op basis van deze gegevens krijgt de lezer een representatief beeld van bestuursrechtelijke procedures. Zo wordt de kans dat tegen een uitspraak hoger beroep wordt aangetekend, voor de diverse deelgebieden van het bestuursrecht behandeld.

1.4 Theoretische uitgangspunten

Voor dit onderzoek is een aantal gangbare theorieën tot uitgangspunt gekozen, die zijn onderverdeeld in twee burgerperspectieven. Het perspectief van de calculerende burger vindt zijn oorsprong in het rationele keuzemodel. In deze visie maakt de burger een rationele kosten-batenafweging bij de beslissing om wel of niet in hoger beroep te gaan. Zijn uiteindelijke oordeel over de procedure bij de bestuursrechter wordt met name bepaald door de mate waarin hij in het gelijk is gesteld.⁹

Tegenover het perspectief van calculerende burger staat het perspectief van de betrokken burger. Dit perspectief benadrukt het belang van rechtvaardigheidsoverwegingen van individuen. In de literatuur wordt in dit verband veelal een onderscheid gemaakt tussen procedurele en distributieve rechtvaardigheid. Distributieve rechtvaardigheid heeft betrekking op de uitkomsten die aan individuen worden toebedeeld. In de context van dit onderzoek versta ik onder distributieve rechtvaardigheid de ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak van de bestuursrechter. Procedurele rechtvaardigheid heeft betrekking op de rechtvaardigheid van de manier waarop een individu wordt bejegend. In dit onderzoek versta ik onder procedurele rechtvaardigheid de rechtvaardigheid van de beroepsprocedure, zoals deze door de partijen bij deze procedure wordt ervaren.¹⁰

⁹ Paragraaf 4.2.

¹⁰ Paragrafen 4.4 en 4.5.

1.5 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op de beleving van de bestuursrechtspraak door rechtzoekenden. Met de term ‘rechtspraak’ wordt het juridische proces bedoeld bij instanties die bij wet met rechtspraak zijn belast. Dit proces eindigt doorgaans met een uitspraak afkomstig van een of meer rechters van de betreffende instantie. Het onderzoek richt zich dus niet op de buitengerechtelijke afhandeling van conflicten, bijvoorbeeld in het kader van mediation. De bestuursrechter is een onafhankelijk, bij wet ingesteld orgaan dat met bestuursrechtspraak is belast.¹¹

Onder bestuursrechtelijke zaken versta ik alle rechtszaken waarin een besluit van een bestuursorgaan ter toetsing aan een bestuursrechter wordt voorgelegd. Deze definitie van het bestuursrecht omvat ook de fiscale zaken en de bestuurlijke boetes die door het OM worden opgelegd op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv).

Omdat het een grote groep zaken betreft, is een beperking van het onderzoek tot enkele rechtsgebieden binnen het bestuursrecht noodzakelijk. Uiteindelijk zijn drie rechtsgebieden geselecteerd voor het onderzoek: belastingzaken, omgevingszaken (zaken betreffende een omgevingsvergunning) en bijstandszaken. Bij de selectie van deze rechtsgebieden is rekening gehouden met de omvang van het aantal zaken dat elk jaar instroomt in hoger beroep. Hierdoor wordt gewaarborgd dat de onderzoeksresultaten een goede afspiegeling vormen van de bestuursrechtspraak als geheel.

Deze selectie heeft een aantal voordelen. Allereerst zijn bij de afhandeling van deze zaken in hoger beroep drie verschillende instanties betrokken: de gerechtshoven, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep. Zodoende garandeert deze afbakening dat de drie bestuursrechters die het merendeel van de hogerberoepszaken voor hun rekening nemen in het onderzoek betrokken kunnen worden. Verder garandeert deze selectie dat verschillende typen geschillen kunnen worden onderzocht. Zo speelt bij bijstandszaken de duurrelatie met de sociale dienst een rol, bij belastingzaken is er soms ruimte voor onderhandeling en in omgevingszaken komen meerpartijengeschillen voor. Ten slotte zijn door deze selectie diverse overheden opgenomen in het onderzoek: onder andere provincies, gemeenten en de belastingdienst.

¹¹ Art. 1:4 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

1.6 Onderzoeksopzet

De vraagstelling is beantwoord door middel van enquêteonderzoek, waarin enquêtes zijn afgenomen onder burgers die recent een uitspraak hadden ontvangen van de rechtbank in een bijstandszaak, een omgevingszaak of een fiscale zaak. Er zijn alleen enquêtes afgenomen met burgers in wiens zaak de appeltermijn reeds verstreken was, en die daarom al een keuze hadden gemaakt om al dan niet hoger beroep in te stellen. De responsgroep bestond zowel uit burgers die hadden besloten om wel hoger beroep in te stellen (de appellanten) als uit degenen die hadden besloten om af te zien van hoger beroep (de berustenden). Voor het onderzoek zijn alleen burgers benaderd in wiens zaak een appellabele uitspraak was gedaan door de rechtbank. Het is immers niet zinvol om burgers te vragen naar hun keuze voor hoger beroep indien het instellen van hoger beroep niet mogelijk is.

Om contact te leggen met de burgers in de onderzoekspopulatie was de medewerking nodig van een aantal rechterlijke instanties. Bij het onderzoek waren vier rechtbanken betrokken: Amsterdam, Den Haag, Overijssel en Zeeland-West-Brabant. Deze rechtbanken hebben de adresgegevens verzameld van burgers die een appellabele uitspraak hadden ontvangen in een van de drie geselecteerde rechtsgebieden. De betreffende burgers zijn vervolgens door de Raad voor de rechtspraak via een brief uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek.

Indien een burger mee wilde werken aan het onderzoek, waren er twee mogelijkheden. De burger kon er voor kiezen om de enquête direct anoniem in te vullen via een link op de website van de Rijksuniversiteit Groningen. Daarnaast kon middels een antwoordkaart worden aangegeven, dat men graag wilde worden teruggebeld voor een telefonische enquête. Vervolgens is de betreffende respondent op korte termijn benaderd door een medewerker van de Rijksuniversiteit Groningen.

Aan de respondenten is gevraagd of men in de uitspraak in het gelijk was gesteld. Alleen degenen die aangaven niet of deels in het gelijk te zijn gesteld, is gevraagd naar de motivatie voor hoger beroep. Reden om hoger beroep te overwegen is er immers alleen als de uitspraak anders uitpakt dan gehoopt. De enquêtes met degenen die aangaven geheel in het gelijk te zijn gesteld zijn daarom niet gebruikt voor de beantwoording van de vraagstelling. Uiteindelijk zijn via deze methode 241 bruikbare enquêtes gerealiseerd.

1.7 De indeling van dit boek

In het volgende hoofdstuk beantwoord ik de derde deelvraag. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de beroepsprocedure bij de rechtbank, vanaf het moment waarop beroep wordt ingesteld tot en met de uitspraak. Vervolgens worden de vier instanties besproken die in bestuursrechtelijke zaken in hoger beroep oordelen. Daarna komen de functies van het hoger beroep aan de orde en wordt besproken welke verschillen van inzicht bestaan over deze functies bij de vier appelinstanties. In de laatste paragraaf worden de regels geanalyseerd die gelden voor het instellen van hoger beroep en wordt het verloop van de appelprocedure geschetst.

In hoofdstuk 3 bespreek ik het gebruik van rechterlijke procedures in het bestuursrecht aan de hand van recente gegevens daarover. Het hoofdstuk begint met een korte weergave van de aantallen bezwaren en administratieve beroepen bij bestuursorganen. Vervolgens wordt een beeld geschetst van de uitspraken die in bestuursrechtelijke zaken worden gedaan door de rechtbanken. Daarna geeft het hoofdstuk de appelpercentages in deze zaken weer en worden de aantallen zaken die bij de diverse appelinstanties instromen beschreven. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de uitkomst in hoger beroep. Hoeveel zaken worden in hoger beroep gegrond verklaard? Maakt het voor de kans op succes uit of het hoger beroep is ingesteld door een burger of door het betrokken bestuursorgaan?

In het vierde hoofdstuk worden de twee burgerperspectieven beschreven en worden een aantal algemene theorieën over de acceptatie van overheidsbeslissingen toegepast op de keuze voor hoger beroep. De theorieën die in dit hoofdstuk centraal staan zijn het rationele keuzemodel, het beperkt rationele keuzemodel, distributieve en procedurele rechtvaardigheid. Naast deze algemene theorieën wordt ook recent empirisch onderzoek beschreven dat een licht werpt op de beslissing van niet-professionele procesdeelnemers om te procederen. Op deze wijze worden hypothesen opgesteld die het uitgangspunt vormen bij de beantwoording van de vraagstelling. Het hoofdstuk sluit af met een conceptueel model, dat de bevindingen uit het literatuuronderzoek schematisch weergeeft.

De wijze waarop de onderzoeksgegevens zijn verzameld wordt toegelicht in het vijfde hoofdstuk. Dit hoofdstuk beschrijft de selectie van zaken en het verloop van de dataverzameling bij de rechtbanken. Daarbij worden de gemaakte keuzes in de onderzoeksopzet beschreven en verantwoord. Ook worden de resultaten van de gegevensverzameling weergegeven. De afsluitende paragraaf bevat een non-respons analyse.

In het zesde hoofdstuk schets ik het beeld dat uit de gegevensverzameling naar voren komt van appellanten en berustenden. In de eerste paragraaf worden

deze procesdeelnemers beschreven aan de hand van enkele achtergrondkenmerken. Wie zijn deze burgers, hoeveel proceservaring hebben zij bijvoorbeeld? De tweede paragraaf beschrijft de inhoud van het geschil dat aan de bestuursrechter wordt voorgelegd. Gaat het geschil altijd om een financieel belang, of spelen ook andersoortige belangen een rol? De derde paragraaf beschrijft de rechtszaak in eerste aanleg. Wordt bijvoorbeeld vaak een advocaat ingeschakeld? Hoe ervaren appellanten en berustenden de procedure bij de rechtbank? Over welke aspecten waren zij tevreden, en op welke punten was verbetering mogelijk? In de afsluitende paragraaf wordt de uitspraak van de rechtbank besproken. Had men de uitspraak zien aankomen, of komt de beslissing van de rechter als een verrassing? Hoe beoordeelt men de inhoud van de uitspraak?

Vervolgens geeft het zevende hoofdstuk weer hoe de keuze voor hoger beroep verloopt. De hypothesen die ik in hoofdstuk 4 formuleer, worden in dit hoofdstuk getoetst aan de onderzoeksbevindingen. De eerste vier paragrafen vormen een antwoord op de eerste deelvraag. De eerste paragraaf bespreekt de invloed van de achtergrondfactoren van procesdeelnemers op de keuze voor hoger beroep. Beïnvloedt de aanwezigheid van eerdere proceservaring bijvoorbeeld deze keuze? In de tweede paragraaf behandel ik de invloed van het verloop van de procedure in eerste aanleg op het appelgedrag. Stellen burgers die door een advocaat worden vertegenwoordigd bijvoorbeeld vaker hoger of juist minder vaak hoger beroep in? De derde paragraaf behandelen de invloed van het oordeel over de uitspraak op de keuze voor hoger beroep. In de vierde paragraaf wordt de rol geschetst van de verwachtingen omtrent het hoger beroep. In de vijfde paragraaf wordt de relatieve invloed van kosten-baten overwegingen versus rechtvaardigheidsoverwegingen besproken. Daarmee wordt een antwoord geformuleerd op de tweede deelvraag. Het hoofdstuk sluit af met een empirisch model, waarin de onderzoeksbevindingen schematisch zijn weergegeven.

Het laatste hoofdstuk geeft de conclusies van het onderzoek weer. Het hoofdstuk begint met een reflectie op de onderzoeksopzet en op de bruikbaarheid van de gehanteerde theorieën. Vervolgens worden de onderzoeksvragen beantwoord en worden overige opvallende bevindingen besproken. Ten slotte worden de onderzoeksbevindingen vertaald naar aanbevelingen voor wetgeving en beleid.

2. De appellinstanties en het toepasselijke recht

2.1 Inleiding

Om het procesgedrag van rechtzoekenden te kunnen begrijpen, is het van belang om het juridisch kader van het hoger beroep op hoofdlijnen te kennen. Hoe is het instellen van hoger beroep in bestuursrechtelijke zaken in Nederland geregeld? Kan tegen elke uitspraak hoger beroep worden ingesteld, of stelt de wet hieraan voorwaarden? Bij welke instantie of instanties kan hoger beroep worden ingesteld? Is een burger verplicht om griffierechten te betalen, of om een gemachtigde in de arm te nemen? Dit hoofdstuk beantwoordt deze en gerelateerde vragen door de context, functie en werking van het hoger beroep te schetsen.

Onder ‘bestuursrechtelijke procedures’ worden in dit hoofdstuk verstaan: alle procedures waarop de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is. Paragraaf 2.2 beschrijft op hoofdlijnen hoe een procedure in eerste aanleg verloopt, van het beroepschrift tot en met de uitspraak. Paragraaf 2.3 beschrijft de vier bestuursrechtelijke appelcolleges, de huidige rechtsmachtverdeling tussen deze instanties en pogingen tot coördinatie van jurisprudentie. Paragraaf 2.4 beschrijft de functies van het hoger beroep en de implicaties hiervan voor de beslissing van rechtzoekenden om al dan niet door te procederen. Paragraaf 2.5 behandelt de afwikkeling van een zaak in hoger beroep op hoofdlijnen.

2.2 De behandeling van het beroep in eerste aanleg

Als een burger het niet eens is met een besluit van een bestuursorgaan kan deze het besluit aanvechten bij de bestuursrechter, aldus artikel 8:1 Awb. Voorafgaand aan het beroep dient meestal een voorprocedure te zijn gevolgd: doorgaans betekent dit dat een bezwaarprocedure bij het betreffende bestuursorgaan moet zijn doorlopen (artikel 7:1 lid 1 Awb). Tegen de beslissing op bezwaar kan vervolgens beroep worden aangetekend bij de bestuursrechter. Deze paragraaf behandelt het toepasselijke recht over het instellen van beroep, de procedure bij de rechtbank en de uitspraak in eerste aanleg.

2.2.1 *Het instellen van beroep*

Het instellen van beroep geschiedt door het indienen van een beroepschrift bij de bevoegde bestuursrechter (artikel 6:4 lid 3 Awb). Het beroepschrift bevat de juridische argumenten waarom de burger het oneens is met de beslissing van het bestuursorgaan. Dit worden ook wel de gronden van het beroep genoemd, zie artikel 6:5 lid 1 aanhef en sub d Awb. Daarnaast bevat het beroepschrift de argumenten en het bewijs ter onderbouwing van deze gronden.¹ Beroep kan doorgaans worden ingesteld binnen 6 weken nadat het bestreden besluit is genomen (artikel 6:7 Awb).

In bestuursrechtelijke procedures geldt geen verplichte procesvertegenwoordiging: een burger is niet verplicht zich te laten vertegenwoordigen door een advocaat. Het beroepschrift kan dus door de burger zelf worden ingediend, en de burger kan zelf pleiten ter zitting. In civiele rechtszaken vormt verplichte procesvertegenwoordiging juist het uitgangspunt. Een burger dient zich in een groot deel van de civiele zaken daarom te laten vertegenwoordigen door een beëdigd advocaat: de balie heeft in dergelijke zaken een procesmonopolie.²

De persoon of instantie die beroep of hoger beroep instelt wordt ook wel de appellant genoemd. Beroep wordt in bestuursrechtelijke zaken meestal ingesteld door een burger of bedrijf. Dit heeft ermee te maken dat het betrokken bestuursorgaan de beslissing heeft genomen die tussen partijen in geschil is. Het is logisch gezien onmogelijk dat een bestuursorgaan beroep in zou willen stellen tegen zijn eigen beslissing. Beroep kan worden ingesteld door degene aan wie het bestreden besluit zich richt, of door degene wiens belang anderszins rechtstreeks bij het besluit is betrokken (artikel 1:2 Awb).

De appellant is niet altijd een natuurlijke persoon. Artikel 1:2 lid 2 Awb maakt mogelijk dat een bestuursorgaan beroep instelt. In deze situatie hebben we te maken met twee bestuursorganen die tegen elkaar procederen.³ Daarnaast kan onder omstandigheden beroep worden ingesteld door een rechtspersoon die opkomt voor een algemeen of collectief belang (artikel 1:2 lid 3 Awb). Bij de rechtspersonen die onder deze bepaling vallen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een milieuorganisatie die opkomt voor het behoud van een natuurgebied

¹ Overigens kan meestal ook worden gekozen voor een pro forma beroepschrift, waarbij de gronden en de onderbouwing daarvan later worden ingediend, zie paragraaf 2.5.2.

² Zie art. 79 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Het beginsel van verplichte procesvertegenwoordiging kent een aantal uitzonderingen, in kantonzaken geldt deze eis bijvoorbeeld niet. Daarnaast valt op dat in de praktijk in de meerderheid van de bestuursrechtelijke procedures wel een professionele rechtshulpverlener wordt ingeschakeld (Barkhuysen e.a. 2007, p. 181; Marseille, de Graaf en Smit 2007, p. 116). Het verschil tussen bestuursrechtelijke en civiele procedures is daarmee in de praktijk niet zo zwart-wit als de wet suggereert.

³ De wet stelt hier wel grenzen aan, zie o.a. art. 1.4 Chw en ABRvS 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV6555.

(een algemeen belang) of een buurtvereniging die zich verzet tegen een besluit dat impact heeft op de wijk (een collectief belang van de bewoners).

We zien al met al, dat in de beroepsfase meestal beroep wordt ingesteld door een burger of bedrijf, soms door een bestuursorgaan. De verwerende partij in de beroepsprocedure is altijd het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen.

Beroep wordt in principe ingesteld bij de afdeling bestuursrecht van de rechtbank, zo is af te leiden uit artikel 8:6 lid 1 Awb.⁴ De rechtbank is bevoegd tenzij het tegendeel volgt uit hoofdstuk 2 van de bij de Awb gevoegde Bevoegdheidsregeling Bestuursrechtspraak (Bbr). Deze bevoegdheidsregeling geeft een opsomming van een aantal wetten en wettelijke bepalingen. Indien een besluit op een van de genoemde wetten of bepalingen is gebaseerd, geldt dat beroep tegen dit besluit moet worden ingesteld bij een andere instantie dan de rechtbank.

Een blik op de genoemde wetgeving in hoofdstuk 2 van de Bbr geeft de volgende indruk van de typen zaken waarin een andere bestuursrechter dan de rechtbank bevoegd is. Bepaalde ruimtelijke geschillen, bijvoorbeeld omtrent bestemmingsplannen, worden in eerste en enige aanleg behandeld door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Zaken op het gebied van sociale zekerheid, vooral uitkeringen voor specifieke groepen zoals vervolgingsslachtoffers, militairen en politieke ambtsdragers, worden in eerste en enige aanleg behandeld door de Centrale Raad van Beroep (CRvB). Daarnaast worden een groot aantal uiteenlopende sociaaleconomische geschillen in eerste en enige aanleg behandeld door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb).⁵

De bevoegdheidsregeling is in 2013 via de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Wab) geïntroduceerd met als doel om de uitzonderingen op de algemene competentie van de rechtbank te concentreren in de Awb.⁶ Daarmee zou een einde moeten komen aan een omslachtig systeem van verwijzingen, waarbij een procespartij die wilde weten bij welke instantie beroep kon worden ingesteld, eerst de toepasselijke wet- en regelgeving diende te bestuderen. Met het opnemen van de betreffende procesrechtelijke bepalingen in de Awb moest dit probleem worden opgelost. De wetgever is hierin niet

⁴ Nederland kent op dit moment elf rechtbanken, zo bepaalt art. 1 van de Wet op de rechterlijke indeling.

⁵ Daarnaast is in enkele zeer specifieke zaken tussen een werkgever en de belastingdienst beroep bij een van de vier gerechtshoven mogelijk, zie art. 5 Bbr.

⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32450, 3, p. 9.

volledig geslaagd, er zijn nog verschillende regelingen waarin een bijzondere bestuursrechter wordt aangewezen.⁷

De belangrijkste regeling buiten de Awb waarin een uitzondering wordt gemaakt op artikel 8:6 lid 1 betreft de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). Artikel 9 lid 1 van deze regeling bepaalt dat een geschil over een verkeersboete moet worden voorgelegd aan de afdeling kanton van de rechtbank. De kantonrechter bij de rechtbank behandelt dus een beroep omtrent een verkeersovertreding in plaats van zijn collega's bij de afdeling bestuursrecht, die op grond van artikel 8:6 lid 1 bevoegd zouden zijn.⁸ Dit leidt in de praktijk nogal eens tot verwarring, zelfs bij de magistraten binnen de rechterlijke macht zelf.⁹ Fiscale zaken worden wel ex artikel 8:6 lid 1 door de afdeling bestuursrecht van de rechtbank behandeld.¹⁰

Welke instantie in eerste aanleg bevoegd is, is van groot belang voor een burger die er over denkt om hoger beroep in te stellen. Artikel 8:104 lid 1 Awb bepaalt namelijk dat hoger beroep alleen open staat tegen uitspraken van de rechtbank.¹¹ Hoger beroep is daarmee dus niet mogelijk indien een uitspraak is gedaan door de Afdeling, de Centrale Raad of het College, maar wel indien de uitspraak is gedaan door de afdeling kanton van de rechtbank. Figuur 2.1 geeft in grote lijnen de bevoegdheid van de diverse instanties in eerste aanleg weer.

⁷ Naast de Bbr bestaan nog uitzonderingen op art. 8:6 lid 1 Awb in specifieke wetgeving. Een voorbeeld is het College van Beroep voor het hoger onderwijs en de colleges van beroep voor het bijzonder onderwijs, die in eerste en enige aanleg oordelen over geschillen tussen een student en een onderwijsinstelling. Zie artt. 7.66 en 7.68 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Ten overvloede wordt in art. 7.66 bepaald dat hoger beroep niet mogelijk is – dit volgt immers ook al uit art. 8:104 lid 1 Awb.

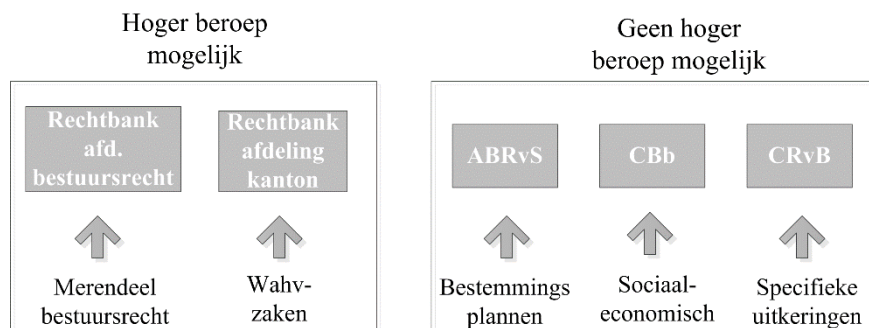
⁸ De afdeling kanton van de rechtbank is op grond van art. 1:4, tweede lid, van de Awb bevoegd als de Wahv van toepassing is.

⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0722, waarin de rechtbank zich ten onrechte onbevoegd had verklaard.

¹⁰ Wel beperkt art. 26 lid 1 van de Algemene wet inzake de rijksbelastingen de besluiten waartegen beroep mogelijk is.

¹¹ Tegen de meeste uitspraken van de rechtbank staat hoger beroep open, zie voor enkele uitzonderingen paragraaf 2.5.1.

Figuur 2.1 Bevoegdheidsverdeling in eerste aanleg in het bestuursrecht



2.2.2 De procedure bij de rechtbank

Nadat de rechter het beroepschrift van de burger heeft ontvangen, verloopt de procedure over het algemeen als volgt. De rechter vraagt het bestuursorgaan om een verweerschrift en het dossier dat over de zaak is opgebouwd toe te sturen (artikel 8:42 lid 1 Awb). In sommige gevallen vindt nog verdere schriftelijke uitwisseling van standpunten plaats tussen partijen (artikel 8:43 Awb). De bestuursrechter vormt zich op grond van deze stukken een voorlopig oordeel over de zaak. Dit wordt ook wel het vooronderzoek genoemd. De bestuursrechter kan tijdens deze fase ook zelf onderzoek doen, bijvoorbeeld door de situatie ter plaatse te gaan bekijken, door getuigen te horen of door het oordeel van een arts of andere expert te vragen.¹² Ook kan de rechter een comparitie beleggen, waarop partijen worden opgeroepen om te verschijnen. Op een dergelijke comparitiezitting kan de rechter proberen om inlichtingen in te winnen bij partijen (artikel 8:44 Awb).

Na de afloop van het vooronderzoek zal meestal een zitting worden gepland. Deze is in beginsel openbaar (artikel 8:62 lid 1 Awb).¹³ In principe wordt bij de rechtbanken recht gesproken door een enkelvoudige kamer (artikel 8:10 lid 1 Awb). In complexe zaken kan de betrokken rechter de zaak verwijzen naar een meervoudige kamer van drie rechters, onder leiding van een voorzitter (artikel 8:10 lid 2 Awb). De alleensprekende rechter of de voorzitter leidt de zitting en heeft tot taak om ervoor te zorgen dat partijen ruimschoots en in gelijke mate hun standpunten kunnen toelichten. Daarnaast moet partijen de gelegenheid worden gegeven op elkaars standpunten te reageren.¹⁴

¹² Zie artt. 8:46, 8:47, 8:48 en 8:50 Awb.

¹³ In fiscale zaken is de zitting in beginsel niet openbaar, zie art. 27c AWR.

¹⁴ Damen e.a. 2013, p. 249.

Sinds 2011 verloopt de zitting bij de sectoren bestuursrecht van de rechtbank volgens de uitgangspunten van de nieuwe zaaksbehandeling. Deze werkwijze houdt in dat in een vroeg stadium van de procedure een zitting wordt gepland. De bestuursrechter probeert ter zitting inzicht te krijgen in het conflict dat ten grondslag ligt aan de juridische procedure en te komen tot een snelle oplossing voor dit conflict. De nieuwe zaaksbehandeling gaat uit van een maatwerkaanpak: de rechter beoordeelt ter zitting hoe de vervolprocedure er het beste uit kan zien. Daarbij zijn er in principe drie mogelijkheden. Ten eerste kan de bestuursrechter partijen vragen of zij willen proberen er samen uit te komen, met of zonder de hulp van een mediator. Daarnaast kan hij de procespartijen opdragen om bepaalde handelingen te verrichten. Zo kan de bestuursrechter de burger een bewijsopdracht meegeven en kan het bestuursorgaan worden opgedragen om bepaalde gebreken in het bestreden besluit te herstellen (artikel 8:51a Awb). Indien geen gebruik wordt gemaakt van de voorgaande opties, sluit de bestuursrechter het onderzoek ter zitting en doet mondeling of schriftelijk uitspraak.¹⁵

Een zitting kan in twee gevallen achterwege blijven. Ten eerste kan de rechter tot de conclusie komen dat de zaak dusdanig duidelijk is dat een zitting geen toegevoegde waarde heeft. Een zitting mag dan achterwege blijven, aldus artikel 8:54 lid 1 Awb. Men noemt dit ook wel een vereenvoudigde behandeling van de zaak. Van deze bevoegdheid dient terughoudend gebruik te worden gemaakt, namelijk alleen als geen twijfel mogelijk is welke beslissing dient te worden genomen. De bestuursrechter zal artikel 8:54 bijvoorbeeld toepassen als het beroepsschrift te laat is ingediend zodat het beroep niet-ontvankelijk is.¹⁶

De tweede mogelijkheid om een zitting achterwege te laten kan worden gevonden in artikel 8:57 Awb: de rechter kan een zitting achterwege laten indien partijen hiermee instemmen. Uit onderzoek blijkt dat de bestuursrechter regelmatig gebruik maakt van artikel 8:54 Awb, met name als hij een beroep niet-ontvankelijk acht. Artikel 8:57 Awb wordt minder vaak toegepast.¹⁷ Als een bestuursrechter met toepassing van artikel 8:54 uitspraak doet zonder dat de zaak ter zitting is behandeld, staat geen hoger beroep open tegen deze uitspraak (artikel 8:104 lid 1 Awb). Indien partijen toestemming hebben gegeven voor het achterwege laten van de zitting ex artikel 8:57 Awb is wel hoger beroep mogelijk. Zie hierover paragraaf 2.5.1.

De bestuursrechter doet uitspraak op grondslag van het beroepsschrift, de overgelegde stukken en datgene wat zich heeft voorgedaan tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting, aldus artikel 8:69 lid 1. Dit houdt in

¹⁵ Verkrusen en Doornbos 2014, p. 59.

¹⁶ Damen e.a. 2013, p. 252.

¹⁷ Marseille 2004, p. 39 en p. 91.

dat de rechter het besluit van het bestuursorgaan moet beoordelen in het licht van hetgeen de appellant daartegen naar voren heeft gebracht. Aspecten van het besluit die niet ter discussie zijn gesteld worden in beginsel niet door de bestuursrechter meegenomen in de beoordeling. Daarop zijn wel een aantal uitzonderingen, de rechter kijkt bijvoorbeeld ambtshalve of hij bevoegd is en of appellant ontvankelijk is.¹⁸ Ook als het bestuursorgaan geen punt maakt van, bijvoorbeeld, een termijnoverschrijding zal de bestuursrechter een belanghebbende toch niet-ontvankelijk verklaren.¹⁹

Tussen de partijen in het bestuursrecht, de betrokken burger(s) en het bestuursorgaan, bestaat een fundamentele ongelijkheid. We zagen eerder dat een bestuursrechtelijke procedure geen verplichte procesvertegenwoordiging kent. Een van de nadelen van een stelsel zonder verplichte procesvertegenwoordiging is dat een burger ten opzichte van het bestuursorgaan in een ongunstige positie verkeert. Het bestuursorgaan beschikt immers over meer juridische kennis dan een burger, die doorgaans geen juridische opleiding zal hebben gevolgd. Daarnaast heeft een bestuursorgaan doorgaans meer financiële middelen en meer niet-juridische expertise in huis dan een burger.

De wetgever heeft de bestuursrechter twee handvatten gegeven om rekening te houden met deze ongelijkheid bij de behandeling van de zaak. Ten eerste is de bestuursrechter verplicht om de rechtsgronden aan te vullen op grond van artikel 8:69 lid 2 Awb: een betoog van een burger zal door de rechter juridisch worden ‘vertaald’. Hoewel sprake is van een verplichting heeft de rechter veel vrijheid bij de invulling hiervan: de rechter kan namelijk kiezen hoe ruim of beperkt hij deze vertaalslag uitvoert.²⁰ Naarmate de bestuursrechter minder terughoudend is in zijn aanvulling van de rechtsgronden, wordt de ongelijkheid tussen burger en bestuursorgaan in grotere mate gecompenseerd.

Het tweede instrument van de bestuursrechter om deze ongelijkheid te compenseren betreft artikel 8:69 lid 3 Awb. Deze bepaling geeft de rechter de mogelijkheid om feiten in zijn beslissing te betrekken die de appellant niet heeft aangevoerd. De rechter kan hiertoe zelf onderzoek instellen, bijvoorbeeld door een getuige of deskundige te horen, door onderzoek te laten verrichten of door zelf de situatie ter plaatse te observeren. In de praktijk maakt de bestuursrechter overigens niet vaak gebruik van deze bevoegdheden, waardoor de rol van de bestuursrechter in de praktijk passiever is dan het uitgangspunt van ongelijkheidscompensatie doet vermoeden.²¹

¹⁸ Schreuder-Vlasblom 2013, p. 639.

¹⁹ Dit geldt eveneens voor alle bestuursrechtelijke appelrechters (Widdershoven en Verhoeven 2010, p. 119).

²⁰ Brugman 2011.

²¹ Barkhuysen e.a. 2007, p. 228.

2.2.3 De uitspraak

De bestuursrechter heeft op grond van artikel 8:70 Awb vier verschillende uitspraakmogelijkheden, ook wel dicta genoemd. De rechter kan:

- zich onbevoegd verklaren;
- de appellant niet-ontvankelijk verklaren;
- het beroep ongegrond verklaren;
- het beroep gegrond verklaren.

De rechter zal zich onbevoegd verklaren indien hij wettelijk gezien niet bevoegd is om een oordeel te geven over het geschil. Dit is bijvoorbeeld het geval als het voorwerp van geschil niet ziet op een besluit als bedoeld in artikel 1:3 lid 1 Awb of een daaraan gelijkgestelde gedraging. De zaak moet in dergelijke gevallen worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter; de bestuursrechter zal dit in zijn uitspraak vermelden (artikel 8:71 Awb).

De rechter zal het beroep niet-ontvankelijk verklaren indien aan het beroepschrift gebleken kleven (artikel 6:5 jo 6:6 Awb) of als de burger andere procedurele vereisten heeft geschonden, bijvoorbeeld het verschuldigde griffierecht niet heeft voldaan. Deze procedurele vereisten gelden ook in hoger beroep (zie paragraaf 2.5).

Het beroep wordt ongegrond verklaard als de rechter van mening is dat het besluit rechtmatig is: de argumenten die in het beroepschrift zijn aangevoerd kunnen niet leiden tot het oordeel dat het besluit in strijd is met het geschreven of ongeschreven recht. Indien de rechter het beroep gegrond verklaart, betekent dit dat hij het besluit op een of meer punten onrechtmatig acht.

Een gegrondverklaring brengt met zich dat het besluit moet worden vernietigd (artikel 8:72 lid 1 Awb). De vernietiging van het besluit betekent dat de rechtsgevolgen van het besluit worden vernietigd (artikel 8:72 lid 2 Awb). Het besluit wordt juridisch gezien als het ware geacht nooit te hebben bestaan.²² De bal komt dan weer bij het bestuursorgaan te liggen, dat een nieuw besluit moet nemen, ter vervanging van het vernietigde besluit. Vaak betekent dit dat er opnieuw een besluit dient te worden genomen op het bezwaar van de burger.²³ In het besluitvormingsproces na de uitspraak zal het bestuursorgaan de overwegingen in de uitspraak als leidraad moeten nemen. De uitkomst van dit besluitvormingsproces hoeft voor de burger niet altijd gunstig uit te pakken:

²² Damen e.a. 2013, p. 317.

²³ Als het vernietigde besluit was genomen in bezwaar of administratief beroep, dan moet opnieuw worden beslist op het bezwaar of administratief beroep. Als het vernietigde besluit een reactie was op een aanvraag, dan moet na de vernietiging opnieuw op deze aanvraag worden beslist (er wordt dan een nieuw, primair besluit genomen).

Een burger tekent bezwaar aan tegen het besluit van het college van B&W waarin geweigerd is om handhavend op te treden. Het bezwaar wordt ongegrond verklaard. De rechter vernietigt dit besluit omdat het college onvoldoende onderzoek heeft gedaan. Het college moet dan opnieuw onderzoek doen. Afhankelijk van de uitkomsten hiervan is het mogelijk dat het bezwaar opnieuw ongegrond wordt verklaard. De burger heeft dan in beroep weliswaar gelijk gekregen, maar krijgt geen gunstiger beslissing van het college.

De hierboven geschetste situatie, waarin na vernietiging een nieuw besluitvormingsproces plaatsvindt bij het bestuursorgaan, was vroeger de hoofdregel. Tegenwoordig is in de Awb vastgelegd dat de bestuursrechter zoveel mogelijk naar finale geschilbeslechting dient te streven (artikel 8:41a Awb). Dit houdt in dat met de uitspraak duidelijk is, welk besluit voor de toekomst heeft te gelden.²⁴

De rechter beschikt over twee juridische instrumenten om, als het bestreden besluit wordt vernietigd, tot finale geschilbeslechting te komen. Ten eerste kan de rechter onder omstandigheden de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand laten, ondanks dat het besluit zelf wordt vernietigd (artikel 8:72 lid 3 sub a Awb). Als dit niet mogelijk is kan de rechter er voor kiezen om zijn uitspraak voor het vernietigde besluit in de plaats te stellen (artikel 8:72 lid 3 sub b Awb).

Deze twee juridische instrumenten worden in de praktijk steeds vaker toegepast.²⁵ In beide gevallen weet een appellant direct waar hij aan toe is, maar geldt eveneens dat de appellant niet altijd geheel in het gelijk wordt gesteld. In dergelijke situaties kan er aanleiding zijn om hoger beroep in te stellen.

Indien artikel 8:72 lid 3 sub a Awb wordt toegepast is evident dat de appellant niet het besluit krijgt dat hij of zij had gewenst; de rechtsgevolgen van het bestreden bestand blijven immers gelden. In de situatie van artikel 8:72 lid 3 sub b Awb geldt eveneens dat de appellant niet altijd geheel hoeft te krijgen wat hij had gewenst. Denk bijvoorbeeld aan een belanghebbende die in beroep komt tegen een besluit waarbij een bestuurlijke boete is opgelegd. De rechter verklaart het beroep gegrond, vernietigt het besluit en stelt zelf de hoogte van de boete vast (art. 8:72a Awb). Daarbij wordt de hoogte van de boete verminderd, maar niet zoveel als de burger graag had gewild. Er is dan reden voor de burger om hoger beroep in te stellen.

Hierboven zagen we dat ook als de uitspraak het beroep van de burger gegrond verklaart, er goede redenen kunnen zijn voor de burger om hoger beroep in te stellen. Ten eerste houdt een gegrondverklaring in dat de bestuursrechter de appellant op tenminste een van de punten uit het beroepschrift in het gelijk stelt. Een gegrondverklaring hoeft echter niet te betekenen, dat de appellant volledig

²⁴ Damen e.a. 2013, p. 330.

²⁵ Willemsen e.a. 2010, p. 32-48.

in het gelijk wordt gesteld. In deze situatie kan het voor de appellant verstandig zijn om in hoger beroep te gaan, omdat het oordeel van de rechter anders tussen partijen vast komt te staan.²⁶ Daarnaast kan er reden zijn om hoger beroep in te stellen, indien de bestuursrechter gebruik heeft gemaakt van zijn mogelijkheden tot finale geschilbeslechting en de inhoud van de uitspraak zodanig is, dat de burger niet het door hem gewenste besluit kan krijgen.

Al met al zien we dus, dat de bestuursrechter vier uitspraakbevoegdheden ter beschikking staan. Indien hij een beroep ongegrond of niet-ontvankelijk verklaart, of indien hij zich onbevoegd verklaart, is dit per definitie een negatieve uitspraak voor de burger. We zien dat ook als het beroep gegrond wordt verklaard, de uitspraak niet per definitie hoeft te betekenen dat de procespartij met de procedure heeft bereikt wat hij ermee had beoogd. Het ligt dan voor de hand dat de burger overweegt om hoger beroep in te stellen tegen de uitspraak.

2.3 De appelcolleges

Bijzonder aan het bestuursrechtelijke systeem van hoger beroep is dat er vier instanties functioneren als rechter in hoger beroep: de hoven, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Deze taakverdeling binnen de bestuursrechtspraak is historisch gegroeid. Zonder een volledig overzicht te willen geven, schets ik hieronder kort de geschiedenis van de bestuursrechtspraak en van deze appelcolleges. Daarna behandel ik de bevoegdheidsverdeling tussen de appelcolleges.

2.3.1 Geschiedenis van de bestuursrechtspraak

Terwijl een duidelijk stelsel van rechtspraak in civiele zaken en strafzaken al tot stand was gekomen aan het einde van de 18^e eeuw, kwam de bestuursrechtspraak in Nederland pas laat op gang. De grondwet van 1815 kende de mogelijkheid van bestuursrechtspraak niet. De reden hiervoor was dat de wetgever de voorkeur gaf aan de beslechting van geschillen door het bestuur

²⁶ Zie ABRvS 6 augustus 2003, AB 2003/355 en CRvB 12 november 2003, AB 2004/206. Op deze lijn in de jurisprudentie is overigens de nodige kritiek geuit, omdat deze zou leiden tot het onnodig instellen van hoger beroep, zie o.a. de noot van Willemsen en Widdershoven bij AB 2003/355.

zelf. Het Kroonberoep, dat in 1861 met de Wet op de Raad van State werd geïntroduceerd, was hier een voorbeeld van. In deze procedure stelde een burger beroep in bij de Kroon (de Koning en de betrokken minister), die besloot na advies van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State.

Aan het eind van de 19^e eeuw maakte de wetgever bestuursrechtspraak mogelijk. Zo werd rond 1900 rechtspraak op grond van de eerste sociale verzekeringswet, de Ongevallenwet 1901, mogelijk gemaakt bij de raden van beroep en in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep te Utrecht. De Centrale Raad van Beroep hield voor het eerst zitting in 1903 en zag zijn jurisdictie daarna gestaag uitbreiden. In het begin van de 20^e eeuw kwam steeds meer socialezekerheidswetgeving tot stand, waarvan berechting in hoogste instantie aan de Centrale Raad van Beroep werd toegewezen.²⁷

De rechtsbescherming in het bestuursrecht was echter nog sterk verbrokkeld: lang niet in alle geschillen stond beroep op de bestuursrechter open. De toegang tot de rechter werd echter gegarandeerd doordat de burgerlijke rechter al sinds het begin van de 20^e eeuw zijn bevoegdheid ruim opvat.²⁸

Na de Tweede Wereldoorlog won de bestuursrechtspraak op steeds meer terreinen aan belang. In 1954 werd de berechting van sociaaleconomische geschillen door de wetgever toegewezen aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dit gebeurde in de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (voorloper van de huidige Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie).

Bestuursrechtspraak in fiscale zaken dateert van het einde van de 19^e eeuw, en was oorspronkelijk opgedragen aan de raden van beroep. In 1956 introduceert de Wet Administratieve Rechtspraak Belastingzaken de belastingkamers aan de gerechtshoven. Deze belastingkamers spraken in eerste aanleg recht, met de mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad.²⁹

In 1976 stelt de Wet Arob een algemene bestuursrechter in die in beginsel oordeelt indien geen beroep bij een andere instantie openstaat: de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. De Arob-procedure slaat aan en leidt tot een groot aantal beroepen bij de Afdeling rechtspraak.³⁰

Een volgende verandering in het systeem van bestuursrechtspraak wordt niet veroorzaakt door de wetgever maar door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het Hof verklaart in 1985 het Kroonberoep in strijd met artikel 6 EVRM: de Kroon is geen onafhankelijke en onpartijdige instantie, zoals vereist door dit artikel. Daarmee maakt het Hof een einde aan jarenlange speculaties in de rechtswetenschap over de verenigbaarheid van de procedure met deze

²⁷ Van Male e.a. 2003, p. 5.

²⁸ HR 31 december 1915, *NJ* 1916/407 (Guldemon/ Noordwijkerhout).

²⁹ Damen e.a. 2013, p. 42.

³⁰ Van Buuren, Bolt en Scheltema 1981, p. 59.

bepaling: eerder was in de literatuur betoogd dat het bij het Kroonberoep niet gaat om de ‘vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen’, zodat artikel 6 EVRM niet van toepassing is.³¹

De wetgever reageerde op de uitspraak door de Afdeling geschillen van bestuur een rechterlijke instantie te maken: in 1987 trad de Tijdelijke wet Kroongeschillen in werking die de Afdeling promoveert van adviserende instantie tot bestuursrechter.³² De feitelijke veranderingen waren overigens beperkter dan de nieuwe titel doet vermoeden. De Afdeling functioneerde in de praktijk al als rechtsprekende instantie: zij hoorde partijen en nam een inhoudelijke beslissing in de zaak, die vrijwel altijd door de Kroon werd opgevolgd.³³

In 1994 treedt de Algemene wet bestuursrecht in werking, waarmee het stelsel van bestuursrechtspraak ingrijpend verandert. De wetgever kiest voor het uitgangspunt van bestuursrechtspraak in twee feitelijke instanties.³⁴ Het merendeel van de bestuursrechtelijke zaken wordt voortaan in eerste aanleg door de rechtbanken behandeld, met daarna de mogelijkheid van hoger beroep. De Afdeling rechtspraak en de Afdeling geschillen van bestuur worden samengevoegd tot de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze instantie gaat een deel van de voormalige Kroongeschillen in eerste en enige aanleg behandelen, voor andere zaken wordt zij hogerberoepsrechter.

De raden van beroep worden in 1992 opgeheven; de zaken die zij hadden behandeld worden nu in eerste aanleg door de rechtbanken afgedaan. De Centrale Raad van Beroep blijft bestaan als bestuursrechter in socialezekerheidszaken en ambtenarenzaken. De Centrale Raad van Beroep functioneert als appelrechter en als rechter in eerste en enige instantie. Ook het College van Beroep voor het bedrijfsleven blijft bestaan en spreekt zowel recht in eerste aanleg als in hoger beroep. De gerechtshoven blijven in eerste aanleg bevoegd in fiscale geschillen.³⁵

In de afgelopen jaren is hoger beroep in steeds meer bestuursrechtelijke zaken mogelijk geworden. Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden, waarmee hoger beroep in een groter aantal omgevingsrechtelijke zaken mogelijk werd dan voorheen.³⁶

³¹ EHRM 23 oktober 1985, AB 1986/1, m.nt. Hirsch Ballin.

³² Damen e.a. 2013, p. 44.

³³ Van Buuren, Bolt en Scheltema 1981, p. 300-301.

³⁴ *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, 3, p. 10.

³⁵ Damen e.a. 2013, p. 44.

³⁶ Tegen de voor de invoering van de Wabo geldende milieuvergunning was slechts beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling mogelijk (*Kamerstukken II* 2006/07, 30844, 3, p. 41-43).

Eerder al werd per 1 april 2001 de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 ingevoerd, die hoger beroep in vreemdelingenzaken introduceerde. Waar de Raad van State vroeger vreemdelingenzaken in eerste en enige aanleg afdeed, veranderde hij in de appelinstantie voor deze zaken en werden de rechtbanken bevoegd in eerste aanleg.³⁷

Daarnaast werd per 1 januari 2005 belastingrechtspraak in twee feitelijke instanties ingevoerd. Sindsdien moet tegen een besluit op bezwaar eerst beroep bij de rechtbank worden ingesteld voordat men de zaak kan voorleggen aan een van de gerechtshoven. De mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad is blijven bestaan.

We zien dus dat de wetgever, conform de uitgangspunten bij de invoering van de Awb in 1994, rechtspraak in twee instanties in steeds meer gebieden van het bestuursrecht mogelijk heeft gemaakt. Bij al deze wijzigingen werd de instantie die voorheen in eerste aanleg recht sprak de appelrechter, terwijl de eerstelijnsrechtspraak aan de rechtbanken is toegewezen.³⁸

Hoewel in de literatuur is gepleit voor verdergaande uniformering van het hoger beroep, zijn verdere wijzigingen in het stelsel van de bestuursrechtspraak zijn tot nog toe niet door de wetgever genomen. Bij de invoering van de Awb in 1994 ging men er van uit, dat binnen korte tijd de zogenaamde derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie zou kunnen worden gerealiseerd. Daarbij zouden alle hoger beroepen door de gerechtshoven worden behandeld, met cassatieberoep bij de Hoge Raad.³⁹

In 2004 hebben de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken laten weten af te willen zien van verdere stappen tot integratie. Het kabinet achtte een verdergaande integratie van de bestuursrechtspraak in de gewone rechterlijke macht niet noodzakelijk.⁴⁰ De laatste jaren is hier verandering in gekomen; het kabinet Rutte II is van plan de bestuursrechtspraak ingrijpend te reorganiseren. De voorstellen die hiertoe aan de Kamer zijn gedaan, worden in hoofdstuk 8 besproken.

2.3.2 De bevoegdheidsverdeling in hoger beroep

Het systeem van de bevoegdheidsverdeling tussen de diverse appelrechters is neergelegd in artikel 8:105 lid 1 Awb. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is bevoegd, tenzij een andere appelrechter is aangewezen in

³⁷ *Kamerstukken II* 1998/99, 26732, 3, p. 10.

³⁸ *Kamerstukken II* 2003/04, 29251, 3, p. 1.

³⁹ *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, 3, p. 11.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 25425, 7.

hoofdstuk 4 Bbr.⁴¹ Hieronder worden de vier appelinstanties kort besproken, inclusief het soort zaken dat deze instanties behandelen.

De Centrale Raad van Beroep wordt als appelrechter aangewezen in de artikelen 9 en 10 Bbr. Uit de wetten die in deze artikelen worden genoemd, blijkt dat de Centrale Raad van Beroep in hoogste aanleg bevoegd is op het gebied van arbeidsongeschiktheid en uitkeringen. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken op grond van de Werkloosheidswet, de Participatiewet, de Algemene Ouderdomswet en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen. Daarnaast behandelt de Centrale Raad zaken over studiefinanciering en geschillen tussen ambtenaren en het bestuursorgaan waar deze werkzaam zijn.

Bijzonder aan het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep is dat dit in sommige zaken schorsende werking heeft.⁴² Dit betekent dat het instellen van hoger beroep de werking van de uitspraak van de rechtbank opschort. Zie over de schorsende werking van hoger beroep paragraaf 2.5.2.

Uit artikel 11 Bbr blijkt dat het College van Beroep voor het bedrijfsleven de bevoegde appelinstantie is voor diverse sociaaleconomische geschillen. Zo komen alle besluiten die op de Mededingingswet zijn gegrond in hoger beroep bij het College terecht, net als een deel van de besluiten die op de Wet op het financieel toezicht en de Telecommunicatiewet zijn gebaseerd. Indien het College in hoger beroep bevoegd is, is de rechtbank Rotterdam over het algemeen aangewezen als rechter in eerste aanleg in artikel 7 Bbr. Voor deze concentratie van rechtspraak in eerste aanleg is gekozen omdat de betreffende wetten vragen om bijzondere expertise, die niet bij alle rechtbanken aanwezig is.

De afdelingen Belastingrecht van de hoven behandelen geschillen over belastingen en heffingen van de rijksoverheid en van lokale overheden. Nederland kent vier gerechtshoven: het hof Den Haag, het hof Amsterdam, het hof Den Bosch en het hof Arnhem-Leeuwarden (artikel 2 Wet op de rechterlijke indeling). De gerechtshoven worden in artikel 12 Bbr aangewezen als hogerberoepsrechter. Het artikel verwijst enkel naar besluiten op grond van de Algemene wet inzake de rijksbelastingen (AWR). Ook in lokale belastingzaken

⁴¹ De opzet van de wetgever was dat alle afwijkingen op de algemene bevoegdheid van de Afdeling in de Bbr te vinden zouden zijn. De wetgever is niet geheel in deze opzet geslaagd, soms blijkt uit de specifieke regelgeving waarop het bestreden besluit is gebaseerd van een uitzondering. Deze mogelijkheid wordt ook uitdrukkelijk open gelaten door art. 8:105 lid 1 Awb. Een van deze uitzonderingen is art. 14 van de Wvha, waarin is bepaald dat hoger beroep enkel open staat bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.

⁴² Schorsende werking geldt wel in zaken waarin het bestreden besluit is gebaseerd op de wetten die worden genoemd in art. 9 Bbr, maar niet in de gevallen genoemd in art. 10 Bbr.

fungeren de hoven echter als appelinstantie. In de toepasselijke wetgeving is namelijk doorgaans bepaald dat de invordering van decentrale belastingen verloopt als waren zij rijksbelastingen, met toepassing van de AWR. Zie onder andere artikel 231 Gemeentewet, artikel 227a Provinciewet en artikel 123 Waterschapswet.

Het hoger beroep in zaken over verkeersboetes wijkt in een aantal opzichten af van de gang van zaken in andere rechtsgebieden. Ten eerste is er sprake van concentratie van rechtspraak. Van de vier gerechtshoven is enkel het hof Arnhem-Leeuwarden bevoegd om Wahv-zaken te behandelen (artikel 14 Wahv).⁴³ Daarnaast is hoger beroep enkel mogelijk indien de boete meer dan € 70 bedraagt, aldus artikel 14 Wahv. Opvallend is verder dat hoger beroep dient te worden ingesteld bij het de rechtbank die de bestreden uitspraak heeft gedaan (artikel 15 Wahv). Dit gerecht stuurt het beroepschrift vervolgens door aan het gerechtshof. De behandeling van deze zaken vindt niet plaats met toepassing van de bepalingen van hoofdstuk 8 van de Awb. Het toepasselijke procesrecht is neergelegd in artikel 14 tot en met 20d Wahv. Het hoger beroep in Wahv-zaken blijft verder buiten beschouwing omdat de procedure veel strafvorderlijke elementen kent.⁴⁴

Indien in de Awb of in een ander wettelijk voorschrift geen andere appelrechter is aangewezen, is de Afdeling het bevoegde orgaan aldus artikel 8:105 lid 1 Awb. De Afdeling is hiermee de ‘algemene’ bestuursrechter inzake hoger beroep en vervult een vangnetfunctie voor bestuursrechtelijke hogerberoepszaken.⁴⁵ Een groot deel van de zaken die de Afdeling in hoger beroep behandelt betreffen aanvragen voor verblijfsvergunningen en andere vreemdelingenzaken. Een ander rechtsgebied waarin grote aantallen appelzaken bij de Afdeling voorkomen betreffen de zaken over een vergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (paragraaf 3.6).

In uitzonderlijke gevallen kan de bevoegdheid niet worden afgeleid op de wijze zoals hierboven is besproken, maar wordt deze afgeleid uit de bevoegdheidsverdeling in soortgelijke zaken. Dit gebeurt bijvoorbeeld indien een regeling in zodanige mate lijkt op een regeling waarvoor de Centrale Raad bevoegd is, dat deze instantie bevoegd moet worden geacht, ook al blijkt dit niet uit de

⁴³ Deze boetes kunnen als bestuursrechtelijk worden gezien omdat het besluit tot het opleggen ervan wordt genomen door een bestuursorgaan. Zie ook art. 1:4 lid 3 Awb, waar is bepaald dat een tot de rechterlijke macht behorende instantie onder andere wordt aangemerkt als bestuursrechter als de Wahv van toepassing is (met uitzondering van hoofdstuk VIII, dat de inning van de geldsom betreft).

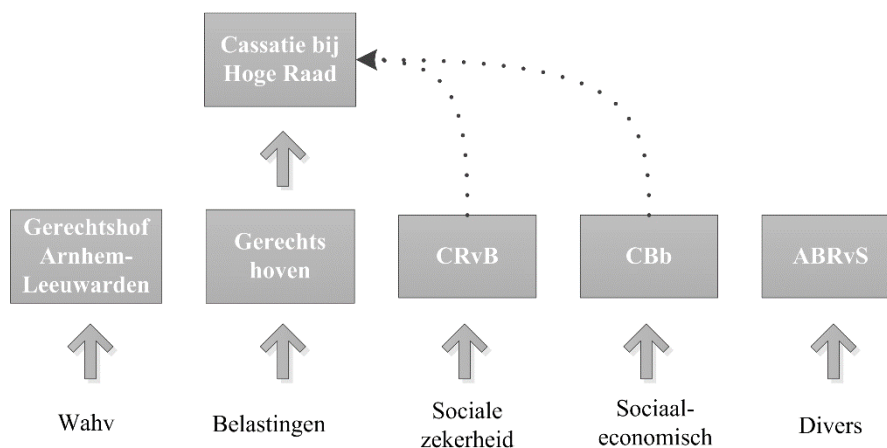
⁴⁴ Zie o.a. art. 17 Wahv.

⁴⁵ Schreuder-Vlasblom 2013, p. 1091.

wettelijke bevoegdheidsverdeling. De achterliggende theorie wordt ook wel het *bloc de compétence* genoemd: de Centrale Raad wordt geacht een specifiek afgebakend competentiegebied te hebben, en geschillen die binnen dit gebied vallen kunnen door de Raad worden beslecht.⁴⁶ Ook het College en de hoven maken gebruik van deze theorie om hun bevoegdheid te bepalen indien de wettekst een evidente fout of lacune bevat. De theorie wordt met terughoudendheid toegepast. De Afdeling volgt meestal de uitspraken van de andere appelinstanties over de afbakening van hun competentie.⁴⁷ Doordat de zaak vervolgens wordt doorgezonden komt de burger uiteindelijk altijd bij de bevoegde bestuursrechter terecht (artikel 6:15 lid 1 Awb).⁴⁸

Onderstaande geeft een globale indruk van de bevoegdheidsverdeling in hoger beroep.

Figuur 2.2 Bevoegdheidsverdeling in hoger beroep in het bestuursrecht



Zoals uit figuur 2.2 kan worden afgeleid, kent het bestuursrecht geen algemene bevoegdheid tot het instellen van cassatie bij de Hoge Raad. Cassatie is wel mogelijk in fiscale zaken, aldus artikel 78 Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO). Daarnaast is cassatie sporadisch mogelijk in socialezekerheidszaken en economische zaken waarin rechtsfiguren ter discussie staan die ook in het

⁴⁶ CRvB 6 januari 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV0865; CRvB 31 mei 2000, AB 2000/4011; ABRvS 4-6-2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD3107; ABRvS 20 juni 2007, LJV BA7617.

⁴⁷ Schreuder-Vlasblom 2013, p. 1094.

⁴⁸ Voor de beoordeling of het geschrift binnen de beroepstermijn is ingediend geldt in beginsel de datum waarop het geschrift de onbevoegde instantie heeft bereikt, aldus art. 6:15 lid 3 Awb.

fiscale recht van belang zijn (zoals ‘gezamenlijke huishouding’ en ‘investerings’). Dit wordt in de figuur weergegeven door middel van de stippellijnen. In dergelijke gevallen is cassatie zowel mogelijk tegen de uitspraken van de Centrale Raad en het College in eerste en enige aanleg als tegen de uitspraken van deze instanties in hoger beroep.⁴⁹

Concluderend zien we dat, uitzonderingen daargelaten, in de meeste bestuursrechtelijke zaken de gerechtshoven, de Centrale Raad, het College en de Afdeling de hoogste instantie zijn die naar de zaak kijken.⁵⁰

2.3.3 *Rechtseenheid*

Het procesrecht in hoger beroep bij de vier appelcolleges is grotendeels gelijk: de appelinstanties spreken recht op basis van dezelfde Awb-bepalingen. Een overkoepelende instantie, die een uniforme uitleg van deze bepalingen kan bewaken, ontbreekt echter. Dit heeft ertoe geleid dat de instanties de toepasselijke bepalingen uit de Awb deels anders uitleggen (zie hierover paragraaf 2.3.3). Dit gebrek aan rechtseenheid in het bestuursprocesrecht levert in de praktijk problemen op. Deze problemen doen zich vooral voor bij de rechtbanken, die rekening dienen te houden met een verschillende uitleg van de Awb-bepalingen al naar gelang de bevoegde appelinstantie.

Een voorbeeld is de situatie dat een burger een bestuursorgaan verzoekt om terug te komen van een rechtens onaantastbaar besluit. Een bestuursorgaan dat op een dergelijk verzoek moet beslissen kan daarbij gebruik maken van het besliskader van artikel 4:6 Awb. De Centrale Raad, het College en de Afdeling hebben een verschillende kijk op de bevoegdheid van het bestuursorgaan in deze situatie en de toepasselijkheid van artikel 4:6 Awb.⁵¹ Terwijl de verschillen op dit punt zijn blijven bestaan, hebben de Nederlandse bestuursrechters de afgelopen jaren uit eigen beweging de jurisprudentie op een aantal andere procesrechtelijke onderwerpen geharmoniseerd.⁵²

⁴⁹ Schreuder-Vlasblom 2013, p. 1308. In figuur 2.2 is geen cassatieberoep ingetekend om verwarring te voorkomen.

⁵⁰ Een succesvol verzoek tot cassatie zal moeten voldoen aan de voorwaarden in art. 79 Wet RO. Slechts een klein deel van de bestuursrechtelijke zaken wordt dan ook door de Hoge Raad in cassatie behandeld. Overigens bestaat onder omstandigheden ook de mogelijkheid om te procederen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens of het Hof van Justitie van de Europese Unie.

⁵¹ ABRvS 12 december 2007, AB 2008, 2 m.nt. R. Ortlep.

⁵² Zie o.a. ABRvS 7 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7066.

Verdere harmonisatie is tot stand gebracht met de Wet aanpassing bestuursprocesrecht. Deze wet beoogt meer rechtseenheid te creëren tussen de verschillende bestuursrechters door middel van twee instrumenten. Het eerste instrument om rechtseenheid te creëren tussen de diverse appelinstanties is de grote kamer (artikel 8:10a lid 4 Awb). Deze kamer telt vijf leden, in plaats van de drie leden waar een meervoudige kamer normaliter uit bestaat. Indien een zaak het belang van een enkel college overstijgt, hebben in de kamer zowel rechters zitting van het college waar de zaak is ingekomen als van de andere instanties. Een grote kamer is in deze situatie dus een normale meervoudige kamer van de betreffende instantie, aangevuld met twee rechters van de andere instanties.⁵³ De uitspraak wordt gedaan door de instantie bij wie de zaak is ingekomen, maar ook de beide andere instanties committeren zich via de grote kamer aan de rechtsopvattingen in de uitspraak. Inmiddels heeft de grote kamer al verschillende uitspraken gedaan.⁵⁴

Een tweede instrument dat de Awb biedt om meer rechtseenheid te creëren, is de mogelijkheid dat een appelcollege de advocaat-generaal verzoekt om voorafgaande aan de uitspraak een conclusie te formuleren (artikel 8:12a Awb).⁵⁵ Met dit instrument wordt in feite de conclusie, zoals deze al gebruikelijk is in belastingzaken bij de Hoge Raad, ook ingevoerd bij de Centrale Raad, het College en de Afdeling. Een conclusie is een onafhankelijk, openbaar en met redenen omkleed advies aan de rechter over een in een zaak te nemen beslissing. Een dergelijke conclusie kan zowel een bijdrage leveren aan de rechtsvorming als aan de rechtseenheid.⁵⁶ Uit de bepaling blijkt dat alleen om een conclusie kan worden gevraagd in zaken waarin door de grote kamer of een meervoudige kamer wordt besloten. De conclusie wordt genomen door een lid van een van de appelcolleges. De voorzitter of president van de betreffende appelinstantie dient te bepalen wie om advies zal worden gevraagd. Net als in cassatiezaken bij de Hoge Raad wordt in het bestuursrecht gewerkt met vaste conclusienemers, die worden aangeduid met de titel staatsraad advocaat-generaal. De conclusie bindt de appelinstantie niet (artikel 8:12a lid 8 Awb).

Ondanks de verdeling van de bevoegdheid in hoger beroep over de vier appelcolleges zien we dus dat er op veel gebieden al de nodige harmonisatie van rechtspraak is bereikt. Dit gebeurt zowel informeel, door onderlinge afstemming van de jurisprudentie, als formeel, via de grote kamer en de conclusie van de

⁵³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32450 nr. 3, p. 16-17.

⁵⁴ Zie o.a. ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188; ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450 nr. 3, p. 16.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 450, nr. 3, p. 17.

advocaat-generaal. In de nabije toekomst is zicht op meer veranderingen, waarbij waarschijnlijk de organisatie van de appelrechtspraak zal worden aangepast. De door de regering voorgestelde wijzigingen worden in hoofdstuk 8 besproken en geanalyseerd.

2.4 Functies van het hoger beroep in het bestuursrecht

Het hoger beroep vervult belangrijke functies, zowel voor de rechtzoekenden als voor de bestuursrechtspraak zelf. De uitspraken van de appelrechter zijn in bestuursrechtelijke zaken een belangrijke bron van rechtseenheid en rechtsontwikkeling binnen het rechtsgebied dat onder hun bevoegdheid valt. Daarnaast vervult de appelrechter twee belangrijke functies voor procespartijen. In de appelprocedure beoordeelt de hogere rechter de uitspraak van de rechtbank, waarbij eventuele fouten kunnen worden gecorrigeerd. Dit wordt ook wel de controlefunctie van de bestuursrechtelijke appelprocedure genoemd. Daarnaast biedt de appelprocedure appellanten doorgaans de mogelijkheid om steken die zij in eerste aanleg hebben laten vallen te corrigeren. Vaak kunnen partijen in hoger beroep hun betoog en de onderbouwing daarvan verbeteren en aanvullen naar aanleiding van de uitspraak in eerste aanleg. Men spreekt ook wel over de herkansingsfunctie van hoger beroep.

Al met al zien we dus, dat het hoger beroep in het bestuursrecht drie hoofdfuncties kent: de rechtseenheid- en rechtsontwikkelingsfunctie, de controlefunctie en de herkansingsfunctie.⁵⁷ Deze functies worden hieronder kort toegelicht, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de functies van het hoger beroep voor het rechtssysteem als geheel (het systeemniveau) en de functies van het hoger beroep voor de procespartijen in een geschil (het microniveau).

2.4.1 Functies van het hoger beroep voor het rechtssysteem

Omdat de appelinstantie doorgaans de hoogste rechter in een zaak is (zie paragraaf 2.3.2), is het hoger beroep het belangrijkste middel om rechtseenheid te verkrijgen in het bestuursrecht. De rechtbanken zouden anders op den duur een geheel eigen jurisprudentie kunnen gaan ontwikkelen. De appelinstanties

⁵⁷ Damen e.a. 2013, p. 373; Widdershoven e.a. 2001, p. 20. Het is ook mogelijk om vijf functies te onderscheiden (Marseille, De Graaf en Smit 2007, p. 11; Barendrecht en De Hoon 2006, p. 16-20), globaal komt deze indeling overeen met de drie in deze paragraaf besproken functies.

zorgen daarom van oudsher voor rechtseenheid in de rechtspraak op de specifieke rechtsgebieden waarvoor zij in hoger beroep bevoegd zijn. Dit houdt in, dat de rechtspraak van de verschillende rechtbanken op een specifiek terrein met elkaar in overeenstemming wordt gebracht.⁵⁸ Daarnaast waarborgen de appelinstanties ook steeds meer de rechtseenheid binnen het gehele systeem van bestuursrechtspraak, door verschillen in de antwoorden op rechtsvragen tussen de appelinstanties onderling te verkleinen (zie paragraaf 2.3.3).

De appelinstanties bewaken niet alleen de rechtseenheid maar proberen het bestuursrecht ook verder te ontwikkelen. Deze twee taken zijn nauw aan elkaar verwant. De ontwikkeling van het recht houdt in dat een nieuwe koers in de jurisprudentie wordt ingeslagen, waarmee de appelinstantie het materiële recht op een bepaald deelgebied verandert.⁵⁹ Het kan om kleine of grote wijzigingen gaan, van de toepassing van het recht op een door de wetgever niet voorziene situatie tot de invulling van een open norm in de wetgeving. Rechtsvorming gaat vaak samen met het creëren van meer rechtseenheid; juist als de wet niet duidelijk is zal dit leiden tot uiteenlopende rechtspraak in eerste aanleg, en zal binnen de rechtspraak worden uitgezien naar een uitspraak van de bevoegde appelinstantie die duidelijkheid biedt voor de toekomst.

2.4.2 Functies van het hoger beroep voor procespartijen

Een volgende belangrijke taak van de appelrechter is de controle van de uitspraak van de rechtbank in individuele gevallen. We spreken van de controlefunctie van het hoger beroep. De appelrechter beoordeelt of de rechtbank inhoudelijk de juiste uitspraak heeft gedaan en of de procedure in eerste aanleg is verlopen volgens de procesrechtelijke regels zoals die zijn opgenomen in de Awb of in andere wet- en regelgeving. Centraal bij de controlefunctie staat of de uitspraak van de rechter, gelet op de omvang van het geding in eerste aanleg, in stand kan blijven. Strikt gezien zou het vanuit deze visie voor partijen niet mogelijk zijn om nieuwe gronden of bewijs in te brengen: dit is immers niet relevant voor de beoordeling of de rechtbank juist heeft gehandeld.⁶⁰

De herkansingsfunctie beoogt dat het hoger beroep een nieuwe kans biedt aan partijen om voor hun belangen op te komen. De burger kan nogmaals proberen om de bestuursrechter ervan te overtuigen dat het besluit van het bestuursorgaan onrechtmatig is; het bestuursorgaan zal de rechter van het tegendeel willen overtuigen. Staat de herkansingsfunctie voorop, dan zal de

⁵⁸ Schreuder-Vlasblom 2013, p. 1083.

⁵⁹ Schreuder-Vlasblom 2013, p. 1082.

⁶⁰ Damen e.a. 2013, p. 371-372.

bestuursrechter partijen hier ruimschoots de gelegenheid voor bieden. Ook hier toetst de hogere rechter het besluit van de rechter in eerste aanleg, maar de rechter kijkt verder naar de uitspraak, naar de rechtmatigheid van het besluit van het bestuursorgaan.

Partijen kunnen in deze visie in beginsel in hoger beroep nog nieuw bewijs aandragen en nieuwe gronden aanvoeren. Als de appelrechter tot een andere conclusie komt dan de rechtbank kan dit betekenen dat de rechtbank het verkeerd heeft gedaan maar dat hoeft niet. De appelrechter kan in deze visie ook oordelen dat hoewel de rechtbank juist heeft gehandeld, nieuwe gronden of nieuw bewijs een ander licht op de zaak werpen zodat het besluit dient te worden vernietigd.⁶¹

In de wetsgeschiedenis van de Awb zijn zowel de herkansingsfunctie als de controlefunctie benadrukt. Een van de hoofdoverwegingen van de Awb-wetgever om algemeen hoger beroep in het bestuursrecht in te voeren was de kwaliteit van de rechtspraak in algemene zin.⁶² De wetgever heeft benadrukt dat het hoger beroep de kwaliteit kan waarborgen door de mogelijkheid te geven om in hoger beroep fouten te herstellen die in eerste aanleg zijn gemaakt door partijen en door de bestuursrechter. De wetgever geeft aan dat het in hoger beroep mogelijk moet zijn ‘om een in eerste aanleg gegeven oordeel in volle omvang in hoger beroep te laten toetsen’. Daarnaast moet ‘herstel van mislagen van partijen’ mogelijk zijn. We zien dus dat de wetgever oog heeft voor beide functies van het hoger beroep.⁶³

In de uitspraken van de appelinstanties is geen sprake van een dichotomie, waarbij voor een van beide functies wordt gekozen, maar eerder van een continuüm. De uitspraken laten zien dat de appelrechters zich bewust zijn van beide functies, waarbij steeds een van de twee functies wordt benadrukt.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is meer gericht op de controlefunctie, waarbij het toetsen van het oordeel van de rechter in eerste aanleg centraal staat. Het meest duidelijk is dit verschil te zien in de jurisprudentie over gronden die niet zijn aangevoerd in de procedure bij de rechtbank. Volgens de Afdeling kunnen dergelijke gronden in beginsel niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank leiden. Deze lijn in de jurisprudentie wordt wel aangeduid met de term grondenfuik. De Afdeling maakt een uitzondering voor gronden die destijds niet konden worden aangevoerd.

⁶¹ Damen e.a. 2013, p. 371-372.

⁶² *Kamerstukken II* 1991/92, 22690, nr. 3, p. 10.

⁶³ *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, nr. 3, p. 24.

Deze grondenfuik wordt beargumenteerd vanuit de noodzaak om procespartijen aan te zetten tot een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen.⁶⁴ Het is wel mogelijk om nadere gegevens, argumenten en bewijs in te brengen ter onderbouwing van een al eerder aangevoerde grond.⁶⁵ We zien dus dat bij de Afdeling de herkansingsmogelijkheid voor partijen is beperkt tot de omvang van het geschil in eerste aanleg, zoals dat is afgebakend door de gronden in het beroepschrift en het verweerschrift.⁶⁶

De Centrale Raad daarentegen stelt de herkansing van de zaak centraal en kijkt verder dan de uitspraak van de rechtbank. Schreuder-Vlasblom analyseerde de jurisprudentie van de Centrale Raad en merkt op dat indien de rechtbank het beroep ongegrond heeft verklaard, de Centrale Raad zijn beoordeling vervolgens in de meeste gevallen primair richt op het besluit van het bestuursorgaan.⁶⁷ De Centrale Raad ziet het als zijn taak om in hoger beroep te beoordelen of het besluit van het bestuursorgaan rechtmatig is. De betrokken burger kan nieuwe gronden, argumenten en bewijs inbrengen om de appelrechter van de onrechtmatigheid van het besluit te overtuigen.⁶⁸ Wel moet de wederpartij voldoende gelegenheid hebben om zich hierover uit te laten en moet niet bewust zijn gewacht met het naar voren brengen deze zaken.⁶⁹

Deze herkansingsfunctie gaat zelfs zo ver dat de appellant informatie die op grond van de toepasselijke regelgeving uiterlijk in de bezwaarfase had moeten worden verstrekt in beginsel in hoger beroep alsnog mag verstrekken.⁷⁰ Bij de Afdeling is dit niet mogelijk: dergelijke informatie mag in beginsel niet meer worden ingebracht in de procedure bij de bestuursrechter.⁷¹

Ook het College en de hoven leggen de nadruk op de herkansingsfunctie van het hoger beroep. Het College staat het inbrengen van nieuwe gronden in hoger

⁶⁴ ABRvS 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7713; ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3338; ABRvS 21 juni 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX9347; ABRvS 12 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY3667 en ABRvS 23 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU6689.

⁶⁵ Damen e.a. 2013, p. 378. Zie voor een voorbeeld ABRvS 18 juni 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD4485.

⁶⁶ Willemsen 2011, p. 27.

⁶⁷ Schreuder-Vlasblom 2013, p. 1129.

⁶⁸ CRvB 3 april 2014, AB 2014/396 m.nt. De Waard; CRvB 13 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY6558 en CRvB 29 januari 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AD9473.

⁶⁹ CRvB 11 januari 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:AZ6774.

⁷⁰ CRvB 18 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2934.

⁷¹ Damen e.a. 2013, p. 292-295. ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4683; ABRvS 13- juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7097. Een verbod voor het inbrengen van bewijsstukken is enkel op zijn plaats indien de belanghebbende verantwoordelijk was voor het verstrekken van dit stuk en het bestuursorgaan hem hier adequaat over heeft geïnformeerd (ABRvS 19 augustus 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AN6111).

beroep in principe toe en overweegt in diens jurisprudentie expliciet dat het geen grondenfuik hanteert.⁷²

Uit een analyse van appeluitspraken in fiscale zaken in de periode 2005 – september 2007 door Widdershoven en Verhoeven blijkt dat ook de gerechtshoven in het merendeel van de zaken kiezen voor de herkansingsfunctie. Uit de door auteurs aangehaalde jurisprudentie blijkt dat in hoger beroep in fiscale zaken het besluit opnieuw wordt beoordeeld door de appelrechter. Nieuw bewijs en nieuwe gronden kunnen in principe worden aangevoerd, mits de wederpartij in de gelegenheid is om afdoende op deze stukken te reageren.⁷³ De Hoge Raad accepteert niet snel dat een bewijsstuk buiten beschouwing wordt gelaten.⁷⁴ Het feit dat een belastinginspecteur tijdens de besluitvormingsfase meerdere malen tevergeefs om een bepaald bewijsstuk heeft verzocht is bijvoorbeeld op zichzelf geen reden om het aanbod om dit bewijs te leveren terzijde te schuiven.⁷⁵ De nadruk ligt bij de hoven dus al met al nog iets sterker op herkansing dan het geval is bij het College en de Centrale Raad.⁷⁶

Uit onderzoek van Marseille e.a. blijkt dat deze verschillende opvattingen in de praktijk niet leiden tot grote verschillen in de afdoening van zaken. Uit een analyse van 192 uitspraken van de Afdeling blijkt dat deze slechts in 3% van haar uitspraken argumenten buiten beschouwing laat omdat het gaat om gronden die al in beroep hadden moeten worden aangevoerd.⁷⁷ Op het eerste gezicht lijken de verschillen tussen de opvattingen omtrent de functie van het hoger beroep in de praktijk dus in slechts een klein deel van de zaken verschil te maken voor de betrokken procespartijen. Hierbij moet wel worden bedacht dat partijen in hun hogerberoepschrift mogelijk al rekening houden met de andere aanpak van de beide appelinstanties. Als gevolg daarvan worden de betreffende gronden mogelijk niet opgenomen in het beroepschrift, waardoor de Afdeling niet vaak argumenten buiten beschouwing hoeft te laten.

Voor een appellerende burger is het al met al waarschijnlijk iets aantrekkelijker om hoger beroep in te stellen bij de hoven, de Centrale Raad of het College dan bij de Afdeling. Bij de eerstgenoemde drie instanties is de kans immers het grootst dat de burger het besluit krijgt waar hij of zij inhoudelijk recht op heeft.

⁷² CBb 22 juni 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BW9146; CBb 1 maart 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BV9535. Aan professionele partijen worden hogere eisen gesteld, wat onder omstandigheden kan leiden tot het buiten beschouwing laten van bepaalde gronden (CBb 10 juli 2014, ECLI:NL:CBB:2014:244).

⁷³ Widdershoven en Verhoeven 2010, p. 63.

⁷⁴ Widdershoven en Verhoeven 2010, p. 114-118.

⁷⁵ HR 3 februari 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV0821.

⁷⁶ Widdershoven en Verhoeven 2010, p. 49.

⁷⁷ Marseille, De Graaf en Smit 2007, p. 160.

Misslagen in eerdere fasen kunnen nog door de burger worden gecorrigeerd. Het is denkbaar dat een burger die nieuwe argumenten of nieuwe stukken wil inbrengen geen hoger beroep instelt bij de Afdeling, omdat hij of zij weet dat de Afdeling deze zaken niet zal betrekken bij de beoordeling van de uitspraak van de rechtbank. Natuurlijk is de vraag, of een burger op de hoogte is van deze verschillen tussen de appelrechters. Indien een rechtshulpverlener aanwezig is, zal deze over het algemeen op de hoogte zijn van de verschillen tussen de ruimhartige benadering van de Centrale Raad en de striktere benadering van de Afdeling.

2.5 De stap naar hoger beroep

In deze paragraaf wordt de wet- en regelgeving en jurisprudentie behandeld over de stap naar hoger beroep. Allereerst wordt besproken in welke gevallen hoger beroep open staat. Vervolgens wordt het juridisch kader over het instellen van hoger beroep beschreven. Daarna worden de behandeling van het hoger beroep en de uitspraakmogelijkheden van de appelrechter besproken. Bij de bespreking van de wet- en regelgeving worden ook de consequenties hiervan aangegeven voor burgers die voor de keuze staan om al dan niet hoger beroep aan te tekenen tegen de rechtbankuitspraak.

2.5.1 Is hoger beroep mogelijk?

We zagen hierboven, in paragraaf 2.2.1, dat hoger beroep alleen openstaat tegen een uitspraak van de rechtbank (artikel 8:104 lid 1 Awb). Indien de uitspraak in eerste aanleg is gedaan door de Centrale Raad, het College of de Afdeling is hoger beroep dus niet mogelijk.⁷⁸ Artikel 8:104 lid 1 Awb maakt daarnaast duidelijk, dat niet tegen alle uitspraken van de rechtbank hoger beroep kan worden ingesteld.

Er bestaan twee belangrijke uitzonderingen op de hoofdregel dat hoger beroep kan worden ingesteld tegen een uitspraak van de rechtbank. Deze uitzonderingen worden ook wel appelverboden genoemd. Ten eerste bestaan er enkele typen uitspraken waarvan in de Awb is bepaald dat daartegen geen hoger beroep kan worden ingesteld. Ten tweede kan in een bijzondere wet zijn bepaald

⁷⁸ Ook indien de uitspraak in eerste aanleg door een andere bijzondere rechter wordt afgedaan is geen hoger beroep mogelijk. Zie bijvoorbeeld voor zaken die in eerste en enige aanleg door het College van Beroep voor het hoger onderwijs worden afgedaan art. 7:66 lid 1 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

dat tegen alle uitspraken in een bepaald rechtsgebied geen hoger beroep openstaat.

De drie meest belangrijke categorieën van uitspraken waarvan in de Awb is bepaald dat daartegen geen hoger beroep openstaat zijn:

- een uitspraak die is gedaan na vereenvoudigde behandeling (artikel 8:104 lid 2, aanhef en sub a Awb). Er staat wel verzet open bij de bestuursrechter die de uitspraak heeft gedaan (artikel 8:55 Awb). Het feit dat hoger beroep in deze zaken niet open staat heeft te maken met de geringe kans op succes van dergelijke zaken in hoger beroep. Er mag immers alleen vereenvoudigd worden afgedaan indien evident is hoe de uitspraak moet luiden (zie paragraaf 2.2.2.);
- een uitspraak in een procedure over een voorlopige voorziening (artikel 8:104 lid 2, aanhef en sub d, e en f). In het bestuursrecht is een voorlopige voorziening alleen mogelijk als er daarnaast ook een bezwaar- of beroepsprocedure loopt. Indien er ook een beroepsprocedure bij de rechtbank aanhangig is kunnen partijen tegen de uitspraak in deze procedure wel hoger beroep instellen. Dit geldt ook indien de voorzieningenrechter tegelijkertijd uitspraak doet op het ingestelde beroep en op het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:86 Awb)⁷⁹;
- een tussenuitspraak in het kader van een bestuurlijke lus. De rechter geeft het bestuursorgaan in deze uitspraak de gelegenheid om geconstateerde gebreken in het besluit te herstellen. Het hieruit resulterende nieuwe besluit wordt vervolgens meegenomen in de rechterlijke procedure (vandaar de term lus; artikel 8:51a e.v. Awb). Hoger beroep is mogelijk tegelijkertijd met de einduitspraak in de zaak (artikel 8:104 lid 3, aanhef en sub a Awb).⁸⁰ De procespartijen moeten ook in dit geval dus wachten met het instellen van hoger beroep⁸¹.

Een tweede uitzondering op de hoofdregel van hoger beroep doet zich voor, indien in een bijzondere wet is bepaald dat alle zaken op een specifiek rechtsgebied van hoger beroep zijn uitgezonderd. Dit was in het verleden bijvoorbeeld het geval voor geschillen over besluiten op grond van de Vreemdelingenwet. In de huidige Vreemdelingenwet 2000 is voor een aantal specifieke gevallen nog steeds hoger beroep uitgesloten, zo bepaalt artikel 84 van deze wet. Zo staat er bijvoorbeeld geen hoger beroep open in een zaak over een visum voor de periode van drie maanden of minder (artikel 84 aanhef en sub b Awb). Daarnaast kan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan Wahv-zaken, waar de wet bepaalt dat alleen boetes kunnen worden aangevochten waarvan de waarde een bepaald bedrag te boven gaat (artikel 14 lid 1 Wahv). We zien in

⁷⁹ Art. 8:104 lid 1 aanhef en sub b Awb. Indien de bestuursrechter in de einduitspraak in een bodemprocedure uit eigen initiatief een voorlopige voorziening oplegt op grond van art. 8:72 lid 5 Awb staat hiertegen geen hoger beroep open (art. 8:104 lid 4 Awb).

⁸⁰ ABRvS 3 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9735.

⁸¹ Zie voor een vollediger overzicht van uitspraken waartegen geen hoger beroep kan worden ingesteld Schreuder-Vlasblom 2013, p. 1095-1098.

beide gevallen dat de wetgever een afweging heeft gemaakt en heeft bepaald dat in zaken met een minder groot belang geen hoger beroep open staat tegen de uitspraak van de rechtbank.

Indien geen hoger beroep openstaat tegen een uitspraak van een rechtbank, is het in zeer uitzonderlijke omstandigheden toch mogelijk om het geschil aan de bevoegde appelrechter voor te leggen. Dit wordt in de literatuur ook wel de doorbreking van een appelverbod genoemd.⁸² Indien bijvoorbeeld geen hoger beroep mogelijk is omdat de zaak vereenvoudigd is afgedaan, is het toch mogelijk om hoger beroep in te stellen indien de appelrechter tot de conclusie komt dat de lagere rechter de zaak ten onrechte vereenvoudigd heeft afgedaan. Dat kan bijvoorbeeld ook voorkomen als na vereenvoudigde afdoening verzet is gedaan met als resultaat dat het verzet ongegrond is verklaard. De norm uit artikel 8:54 Awb moet dan wel op evidente en ernstige wijze zijn geschonden.⁸³ Meer in het algemeen is doorbreking van het appelverbod mogelijk indien het beginsel van hoor en wederhoor of een van de andere fundamentele rechtsbeginselen is geschonden. Daarvan zal niet snel sprake zijn.⁸⁴

2.5.2 *Het instellen van hoger beroep*

Zowel het bestuursorgaan als de burger die beroep had ingesteld kunnen hoger beroep aantekenen tegen de uitspraak van de rechtbank.⁸⁵ Hoger beroep staat daarnaast open voor andere belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb.⁸⁶ Ook een eventuele derde die bij het geschil betrokken is, kan daarom in beginsel hoger beroep instellen tegen de uitspraak (artikel 8:104 lid 1 Awb).⁸⁷ Deze derde

⁸² Schreuder-Vlasblom 2013, p. 1101.

⁸³ ABRvS 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1775; ABRvS 27 januari 2005, AB 2005/192 m.nt. De Waard.

⁸⁴ Damen e.a. 2013, p. 368-369. Zie bijvoorbeeld ABRvS 8 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0120; ABRvS 1 augustus 2007 ECLI:NL:RVS:2007:BB0819; hof Arnhem-Leeuwarden 29 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:3448; hof Amsterdam 01 juli 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:2564; CRvB 05-december 2012 ECLI:NL:CRVB:2012:BY5243; CBb 4 juli 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BX0927.

⁸⁵ Het gaat om het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen of het bestuursorgaan wiens belangen rechtstreeks bij het besluit zijn betrokken (paragraaf 2.2.1).

⁸⁶ Daarbij is wel van belang dat appellanten niet moet kunnen worden verweten ten onrechte de bezwaarprocedure en/of de beroepsprocedure te hebben overgeslagen (art. 6:13 Awb jo 6:24 Awb). Indien dit het geval is, zal het hoger beroep niet-ontvankelijk worden verklaard. Art. 6:13 vormt geen obstakel indien de derde geen belang had bij het instellen van bezwaar of beroep, en dit belang pas na de uitspraak van de rechtbank ontstaat. In deze situatie kan de derde immers niet redelijkerwijs worden verweten geen beroep te hebben ingesteld.

⁸⁷ In het fiscale recht ligt dit overigens anders (art. 27h lid 1 AWR).

kan ook een ander bestuursorgaan zijn, dan het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen.⁸⁸ Hoger beroep dient te worden ingesteld bij de bevoegde bestuursrechter. De rechtbank is verplicht in haar uitspraak te vermelden binnen welke termijn en bij welke instantie hoger beroep kan worden ingesteld (artikel 6:23 jo 6:24 Awb). Indien het hoger beroep bij de verkeerde rechterlijke instantie wordt ingesteld, zal deze het beroepschrift doorsturen naar de wel bevoegde instantie. Hierdoor komt de burger steeds bij de bevoegde bestuursrechter terecht (artikel 6:15 lid 1 Awb).⁸⁹

Hoger beroep kan enkel worden ingesteld binnen de geldende beroepstermijn. Deze is volgens artikel 6:7 Awb zes weken; de appeltermijn vangt doorgaans aan op de dag nadat de uitspraak aan partijen is verzonden.⁹⁰ Onder omstandigheden wordt een hoger beroep dat te laat is ontvangen toch ontvankelijk verklaard omdat de indiener van het beroepschrift niet in verzuim is geweest (artikel 6:11 Awb). Uit de jurisprudentie blijkt dat deze uitzondering zich zelden voordoet: een hoger beroep dat te laat binnenkomt bij de appelrechter zal doorgaans niet-ontvankelijk worden verklaard.⁹¹ In vreemdelingenzaken is de appeltermijn in de regel vier weken en in sommige zaken, die vereenvoudigd zijn afgedaan, een week (artikel 69 Vw 2000). Indien het hoger beroep buiten de appeltermijn wordt ingesteld, zal de appelrechter het hoger beroep doorgaans niet-ontvankelijk verklaren (artikel 6:6 jo 6:24 Awb).

Een uitzondering op de algemene termijn van zes weken is het incidenteel hoger beroep, dat kan worden ingesteld nadat de appeltermijn is verstreken (artikel 8:110 lid 2 Awb). Een incidenteel hoger beroep houdt in, dat een procespartij hoger beroep instelt naar aanleiding van het hoger beroep van de andere partij. Het hoger beroep wordt dan eventueel na de appeltermijn ingesteld. Op het eerste gezicht lijkt incidenteel hoger beroep overbodig: indien een partij hoger beroep instelt, wordt de tegenpartij in de procedure bij de rechtbank immers automatisch bij deze zaak betrokken.⁹² Echter, indien een partij hoger beroep instelt en tegenpartij niet, bepaalt de appellerende partij de omvang van het geding in hoger beroep.⁹³ Indien de appellant bijvoorbeeld tegen een gedeelte van de uitspraak hoger beroep instelt en niet tegen de andere gedeelten, worden deze delen van de uitspraak niet behandeld in de appelprocedure. Door incidenteel hoger beroep in te stellen kan de tegenpartij

⁸⁸ CRvB 16 augustus 2011, AB 2012/25, m.nt. Bröring.

⁸⁹ Voor de beoordeling of het beroep binnen de termijn is ingediend geldt in beginsel de datum waarop het geschrift de onbevoegde instantie bereikt (art. 6:15 lid 3 Awb).

⁹⁰ Schreuder-Vlasblom 2013, p. 1120. In fiscale zaken geldt ex art. 26c AWR een andere begindatum van de appeltermijn.

⁹¹ Schreuder-Vlasblom 2013, p. 361.

⁹² Art. 12 lid 2 Procesregeling bestuursrechtelijke colleges 2014.

⁹³ CRvB 26 augustus 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2827.

bewerkstelligen dat hij of zij niet alleen kan reageren op de gronden van de appellant, maar ook los daarvan argumenten en bewijs mag inbrengen.⁹⁴

Een andere voorwaarde voor de ontvankelijkheid van het hoger beroep is het betalen van de verschuldigde griffierechten aan de appelinstantie (artikel 8:109 Awb).⁹⁵ In principe leidt het niet betalen van de verschuldigde griffierechten tot niet-ontvankelijkheid van het hoger beroep (artikel 6:6 jo 6:24 Awb). De appelrechter maakt op dit algemene uitgangspunt alleen een uitzondering, indien de heffing van griffierechten het voor een procespartij onmogelijk, dan wel uiterst moeilijk maakt om hoger beroep in te stellen.⁹⁶ Voor het instellen van incidenteel hoger beroep is geen griffierecht verschuldigd.

De griffierechten in hoger beroep zijn hoger dan in eerste aanleg (artikel 8:41 Awb). Het griffierecht in hoger beroep varieert tussen € 123 en € 497, afhankelijk van het soort zaak en het type procespartij (art. 8:109 Awb). Bijlage 3 bij de Awb, de Regeling verlaagd griffierecht, regelt dat voor een aantal typen zaken het verlaagde griffierecht van € 123 geldt. Het gaat bijvoorbeeld om ambtenarenzaken (artikel 1 aanhef en sub a Regeling verlaagd griffierecht) en zaken over bestuurlijke boetes waar het te betalen bedrag relatief laag is (artikel 1 aanhef en sub c Regeling verlaagd griffierecht). Daarnaast is het verlaagde griffierecht van toepassing in zaken over uitkeringen en toeslagen (artikel 2 Regeling verlaagd griffierecht). Voor een natuurlijke persoon in de overige typen zaken geldt het normale griffierecht van € 248. Het hoogste griffierecht van € 497 geldt als de betreffende procespartij geen natuurlijke persoon is. Dit tarief geldt ook voor een bestuursorgaan, indien deze hoger beroep instelt (artikel 8:109 lid 2 Awb).

De griffierechten in bestuursrechtelijke zaken zijn relatief laag vergeleken met de griffierechten in civiele zaken. In bestuursrechtelijke zaken bedraagt het griffierecht in hoger beroep voor een natuurlijke persoon nooit meer dan € 248, terwijl dit in civiele zaken kan oplopen tot € 1.615 (bijlage bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken). Het griffierecht voor rechtspersonen bedraagt in civiele zaken in hoger beroep maximaal € 5.160, tegenover € 497 in bestuursrechtelijke zaken.

⁹⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32450, 3, p. 23-24. Inmiddels zijn de eerste uitspraken over deze relatief nieuwe wetsbepaling een feit. Zie ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1944; ABRvS 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:468; ABRvS 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:681 en CRvB 13 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:282.

⁹⁵ In vreemdelingenzaken die betrekking hebben op rechtmatig verblijf hoeft overigens geen griffierecht te worden betaald (art. 86 Vw 2000 leden 2 en 3).

⁹⁶ ABRvS 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:914, ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4443; HR 28 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:699.

Het beroepschrift dient aan een aantal formele vereisten te voldoen (artikel 6:5 Awb). Een van deze eisen is dat het de gronden van het hoger beroep dient te bevatten, aldus artikel 6:5 lid 1, aanhef en sub d Awb. Indien de gronden niet in het beroepschrift staan zal het hoger beroep in principe niet-ontvankelijk worden verklaard (artikel 6:6 jo 6:24 Awb). Artikel 6:6 Awb bepaalt echter dat de niet-ontvankelijkheid pas wordt uitgesproken nadat de procespartij in de gelegenheid is gesteld het gebrek te herstellen. In de praktijk gebeurt het dan ook vaak dat pro forma hoger beroep wordt ingesteld, waarbij het beroepschrift geen gronden bevat. De appelinstantie zal de procespartij na de ontvangst van het beroepschrift een termijn geven om de gronden en de onderbouwing daarvan aan te leveren.⁹⁷

In een aantal zaken is een pro forma hogerberoepschrift uitgesloten, en dient het beroepschrift altijd de gronden van het beroep te bevatten. Dit is het geval in vreemdelingenzaken (at. 85 lid 3 Vw 2000) en zaken die vallen onder de Crisis- en herstelwet (Chw). Zie artikel 1.6 lid 2 jo 1.9a Chw. In de Chw is daarnaast bepaald dat na de appeltermijn geen nieuwe gronden meer kunnen worden ingesteld (artikel 1.6a jo 1.9a Chw). Indien pro forma hoger beroep niet mogelijk is, worden in feite hogere eisen gesteld aan de appellerende procespartij: deze heeft minder tijd om zijn betoog op papier te zetten. Een procespartij zal dan minder snel overgaan tot het instellen van hoger beroep.

In vreemdelingenzaken wordt nog een extra eis gesteld aan het beroepschrift: het dient de grieven tegen de uitspraak van de rechtbank te bevatten (artikel 85 lid 1 Vw 2000). Een grief omschrijft de overwegingen van de rechtbank waar de appellant het niet mee eens is, en vermeldt de bezwaren van de appellant hiertegen (artikel 85 lid 2 Vw 2000). Indien het beroepschrift niet tenminste een grief bevat, wordt het beroep niet-ontvankelijk verklaard; er wordt geen herstelkans geboden (artikel 85 lid 3 Vw 2000). Een grief mag niet enkel bestaan uit de algemene constatering dat de appellant het niet eens is met de uitspraak in eerste aanleg. Ook is het niet toegestaan om het beroepschrift te ‘copy-pasten’; de appellant dient in de aangevoerde grieven de discussie aan te gaan met de rechter in eerste aanleg.⁹⁸ Daarbij is het onvoldoende om te stellen dat de betreffende overweging onjuist of in strijd met

⁹⁷ Deze termijn is doorgaans vier weken (art. 9 Procesregeling bestuursrechtelijke colleges 2014; art. 9 Procesregeling belastingkamers gerechtshoven 2014).

⁹⁸ Overigens geldt dit vereiste niet enkel in het vreemdelingenrecht. Ook in overige bestuursrechtelijke zaken dient het beroepschrift de gronden van het hoger beroep te bevatten. Doorgaans mag niet worden volstaan met een loutere herhaling van de gronden die reeds in eerste aanleg zijn aangevoerd (ABRvS 3 september 2014, *JB* 2014/199 m.nt. Keinemans).

het recht is: de appellant moet aangeven waarom dit het geval is.⁹⁹ Het grievenstelsel geldt zowel voor de betrokken vreemdeling als voor de minister.¹⁰⁰

De afwijkingen op de Awb-procedure in het vreemdelingenrecht betekenen voor appellanten dat er minder mogelijkheden zijn om een procedurele fout te herstellen. De onmogelijkheid van een pro forma hoger beroep, het grievenstelsel en de kortere appeltermijn betekenen voor burgers dat de drempel om hoger beroep in te stellen relatief hoog is. Appellanten worden geacht in relatief korte tijd hun betoog op papier te zetten. Als de appellant steken laat vallen heeft dit al snel niet-ontvankelijkheid tot gevolg. Daarnaast is de kans op succes in vreemdelingenzaken minder groot dan in andere zaken, met name in gevallen waarin de burger in eerste aanleg steken heeft laten vallen. Het grievenstelsel heeft namelijk zowel gevolgen voor de gronden die worden aangevoerd als voor het ondersteunende bewijs. Gronden die niet in eerste aanleg zijn aangevoerd, kunnen niet alsnog in hoger beroep worden aangedragen.¹⁰¹ Ook bewijs ter ondersteuning van deze gronden dient in beginsel al in de beroepsprocedure te worden ingebracht.¹⁰² Omdat nieuw bewijs en nieuwe gronden op grond van het grievenstelsel niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank kunnen leiden is denkbaar dat procespartijen minder snel over zullen gaan tot het instellen van hoger beroep.

Het instellen van hoger beroep heeft in het bestuursrecht in zijn algemeenheid geen schorsende werking (artikel 6:16 jo 6:24 Awb).¹⁰³ Indien het beroep gegrond wordt verklaard en het besluit wordt vernietigd zal het bestuursorgaan in beginsel een nieuw besluit moeten nemen, ook als er een appelprocedure loopt. Indien het beroep ongegrond wordt verklaard en het besluit overeind blijft

⁹⁹ *Kamerstukken II* 1998/99, 26732, 3, p. 82; ABRvS 27 juni 2012, 201107103/1/V4; ABRvS 18 januari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV0753 en ABRvS 12 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AW7380. Wel kan de appellant een grond waar de rechtbank in eerste aanleg aan voorbij is gegaan nogmaals aanvoeren: ABRvS 25 juli 2001, AB 2001/286. In de memorie van toelichting bij de Vw 2000 geeft de wetgever aan, dat vreemdelingen over het algemeen met een rechtshulpverlener procederen. Van deze gespecialiseerde rechtshulpverleners mag verwacht worden dat zij nauwkeurig kunnen aangeven op welke punten zij het oneens zijn met de uitspraak, aldus de wetgever (*Kamerstukken II* 1998/99, 26732, 3, p. 82).

¹⁰⁰ ABRvS 31 juli 2014, 201402352/1/V1.

¹⁰¹ Zie o.a. ABRvS 15 december 2011, 201106984/1 A/3 en ABRvS 24 december 2002, 200206287/1.

¹⁰² ABRvS 8 maart 2002, 200106313/1.

¹⁰³ Overigens kan in hoger beroep een voorlopige voorziening worden gevraagd, waarin wordt bepaald dat de werking van de uitspraak van de rechtbank wordt opgeschort, totdat op het hoger beroep is beslist.

mag dit besluit worden geëffectueerd, ook als de betreffende burger hoger beroep instelt.

In de praktijk zal een bestuursorgaan echter vaak de uitkomst van hoger beroep afwachten voordat wordt overgegaan tot feitelijk handelen waarvan de gevolgen niet of lastig terug zijn te draaien. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat een bestuursorgaan bestuursdwang wil toepassen ten aanzien van een illegaal bouwwerk. Het ligt voor de hand dat de uitkomst van het hoger beroep wordt afgewacht alvorens het bouwwerk op kosten van de overtreder wordt afgebroken.

We zagen eerder dat hoger beroep in een aantal uitkeringszaken schorsende werking heeft (artikel 9 Bbr). Ook in fiscale zaken heeft het hoger beroep schorsende werking (artikel 27h lid 3 AWR). In beide gevallen wil de wetgever voorkomen dat er problemen ontstaan met de terugvordering van ten onrechte uitgekeerde bedragen.¹⁰⁴

We zien dus, dat het instellen van hoger beroep kan betekenen dat de uitspraak van de rechtbank nog niet wordt uitgevoerd. Indien de uitspraak van de rechtbank ongunstig is voor de betrokken burger, kan worden verwacht dat de burger hoger beroep instelt om tijd te winnen (zie hierover ook paragraaf 4.2).

2.5.3 De behandeling van de zaak

In hoger beroep geldt grotendeels hetzelfde procesrecht als in de procedure bij de rechtbank (artikel 8:108 lid 1 Awb). Partijen hoeven zich bijvoorbeeld niet te laten vertegenwoordigen door een gemachtigde. Nadat het beroepschrift is ingekomen vraagt de appelinstantie de verweerder om een verweerschrift in te dienen. Anders als bij de rechtbank, kan de verweerder in deze situatie ook een burger zijn. De rechter beoordeelt bevoegdheid en ontvankelijkheid uit eigen beweging. Nadat het vooronderzoek is afgesloten komt de zaak ter zitting.

Een belangrijk verschil met eerste aanleg is dat de zaak in hoger beroep in beginsel door een meervoudige kamer wordt behandeld (artikel 8:10a lid 1 Awb jo 8:108 lid 1 Awb). Een dergelijke meervoudige kamer bestaat uit drie rechters. Overigens kan de meervoudige kamer beslissen dat een zaak naar een enkelvoudige kamer wordt verwezen, wat bij eenvoudiger zaken ook regelmatig voorkomt.¹⁰⁵ Desondanks blijft het uitgangspunt in hoger beroep dat er meerdere rechters naar een zaak kijken. Dit kan voor burgers een reden zijn om in hoger

¹⁰⁴ Het gaat om de situatie dat de rechtbank bepaalt dat de burger aanspraak kan maken op een bepaald bedrag en de appelrechter deze uitspraak vernietigt (Damen e.a. 2013, p. 374).

¹⁰⁵ Marseille, De Graaf en Smit 2007, p. 151.

beroep te gaan: men wil immers dat er beter naar de zaak gekeken wordt dan in eerste aanleg.

In vreemdelingenzaken verschilt de behandeling van de zaak op drie belangrijke punten van de zaaksbehandeling in andere rechtsgebieden. Ten eerste vindt de behandeling in beginsel door een enkelvoudige kamer plaats (artikel 83a lid 1 Vw 2000). Een tweede afwijking van het normale procesrecht wordt gevormd door het feit dat geen verzet mogelijk is indien de Afdeling toepassing heeft gegeven aan artikel 8:54 Awb, en de zaak vereenvoudigd heeft afgedaan. In de praktijk wordt vaak vereenvoudigd, en dus buiten zitting, afgedaan.¹⁰⁶ Een andere afwijking is artikel 91 van de Vreemdelingenwet 2000. Dit artikel bepaalt dat de Afdeling zich in de uitspraak kan beperken tot een beoordeling van de aangevoerde grieven. Hoewel het artikel de Afdeling de ruimte laat om zich ook uit te spreken over gronden die niet als grief kwalificeren blijkt uit de jurisprudentie dat dit niet gebeurt. Buiten de grieven wordt uitsluitend gekeken naar de aspecten van het geschil waar de bestuursrechter ambtshalve een oordeel over moet vellen.¹⁰⁷

2.5.4 De uitspraak

In de uitspraak dient de appelrechter aan te geven of de uitspraak van de rechtbank in stand wordt gelaten (artikel 8:113 lid 1 Awb). Indien de appelrechter oordeelt dat de lagere rechter tot de juiste conclusie is gekomen, zal hij de uitspraak van de rechtbank bevestigen. Daarbij kan hij er voor kiezen om de gronden van de uitspraak over te nemen dan wel te verbeteren. In het laatste geval is de hogere rechter het eens met de eindconclusie van de rechtbank, maar niet (geheel) met de argumenten die tot deze conclusie hebben geleid.

Indien de appelrechter oordeelt dat de uitspraak van de lagere rechter niet in stand kan blijven, zal hij deze vernietigen. Er zijn dan twee mogelijke opties:

- Uitgangspunt is dat de appelrechter de zaak vervolgens zelf inhoudelijk te behandelt (artikel 8:113 lid 1 Awb).
- De rechter kan de zaak ook terugwijzen naar de rechtbank. Artikel 8:115 noemt twee situaties waarin dit voor de hand ligt, maar er is geen sprake van een verplichting: ook in deze situaties kan de appelrechter de zaak zelf afdoen (artikel 8:116 Awb).

¹⁰⁶ Arlman en Lohman 2013. Dit is in overeenstemming met de wens van de wetgever om alleen een zitting te organiseren indien zich speciale omstandigheden voordoen. Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32450, 5d, p. 27.

¹⁰⁷ Lubberdink 2007, p. 37.

In de praktijk zijn appelrechters terughoudend met het terugwijzen van zaken naar de rechtbank. De reden hiervoor is ‘procesefficiëntie’: een procesgang bij de rechtbank zal de verdere afhandeling van de zaak waarschijnlijk verder vertragen. Meestal zijn partijen juist gebaat bij een snelle en finale afdoening van hun zaak: de appelrechter is, net als de lagere rechter, verplicht om de zaak zo finaal mogelijk af te doen.¹⁰⁸ Indien het appelcollege de zaak zelf afdoet zijn de uitspraakmogelijkheden hetzelfde als in de beroepsprocedure bij de rechtbank (zie paragraaf 2.2.3).

Doordat artikel 8:41a Awb ook in hoger beroep geldt, zal de appelinstantie, indien deze concludeert dat het besluit van het bestuursorgaan onrechtmatig is, moeten onderzoeken of de zaak desondanks finaal kan worden beslecht. Dit betekent dat zal moeten worden beoordeeld of de zaak geschikt is voor het toepassen van een bestuurlijke lus, het in stand laten van de rechtsgevolgen of het zelf in de zaak voorzien (zie paragraaf 2.2.3). In fiscale zaken wordt dit vanouds als regel gehanteerd; de fiscale rechter verwijst na een vernietiging bijna nooit terug naar het bestuursorgaan om een nieuw besluit te nemen.¹⁰⁹ Bij de andere appelrechters geldt dat naarmate ruimer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van finale geschilbeslechting, het voor burgers aantrekkelijker wordt om hoger beroep in te stellen. Dit leidt er immers toe dat de procedure die moet worden doorlopen voordat men een definitief oordeel krijgt over de zaak, wordt bekort.

Indien het hoger beroep van de burger gegrond wordt verklaard zullen de griffierechten in beginsel door het bestuursorgaan aan de burger dienen te worden vergoed (artikel 8:74 lid 1 jo 8:108 lid 1 Awb).¹¹⁰ Ditzelfde geldt voor een deel van de andere proceskosten van de burger (artikel 8:75 lid 1 jo 8:108 lid 1 Awb).¹¹¹ Tussen het moment waarop hoger beroep wordt ingesteld en de uitspraak van de bestuursrechter waarin een vergoeding wordt toegekend kunnen jaren liggen.¹¹² Het is daarom de vraag in welke mate een eventuele vergoeding door burgers wordt betrokken bij de keuze voor hoger beroep: het gaat immers om een onzekere, toekomstige factor.

In het civiele recht komt het regelmatig voor dat de verliezende partij de proceskosten van de winnende partij betaalt. Een eventuele

¹⁰⁸ Art. 8:41a geldt via de schakelbepaling 8:108 lid 1 ook in hoger beroep.

¹⁰⁹ Widdershoven en Verhoeven 2010, p. 112.

¹¹⁰ Ook in andere gevallen kan het vergoeden van de voldane griffierechten op zijn plaats zijn, bijvoorbeeld indien het bestuursorgaan de burger tijdens de appelprocedure tegemoetkomt, en deze daarom het hoger beroep intrekt (CRvB 23 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3145).

¹¹¹ Voor de proceskostenvergoeding gelden forfaitaire bedragen; deze zijn opgenomen in het Besluit proceskosten bestuursrecht.

¹¹² Zie o.a. ABRvS 14 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188.

proceskostenveroordeling zal door procespartijen waarschijnlijk worden meegenomen in hun overwegingen bij het instellen van hoger beroep. In het bestuursrecht komt het echter nauwelijks voor dat een burger in de proceskosten van het bestuursorgaan wordt veroordeeld.¹¹³

We zagen in de vorige paragraaf dat de procedure in vreemdelingenzaken bij de Afdeling op een aantal punten afwijkt van de reguliere behandeling door de appelrechter. Ook de uitspraak in dergelijke zaken wijkt op twee punten af. Ten eerste worden zaken op grond van de Vreemdelingenwet 2000 versneld behandeld; artikel 89 schrijft voor dat de Afdeling binnen 23 weken na ontvangst van het beroepsschrift uitspraak doet. Een tweede afwijking hangt samen met de mate waarin de uitspraak is gemotiveerd. Indien de Afdeling oordeelt dat een grief niet tot vernietiging van de uitspraak kan leiden, kan in de gronden van de uitspraak worden volstaan met dit oordeel, aldus artikel 91 lid 2 Vw 2000. Indien een grief niet slaagt is een nadere motivering dus niet nodig. De bepaling heeft betrekking op individuele grieven; het kan dus zo zijn dat de Afdeling een aantal grieven verkort afdoet en wel uitgebreid ingaat op andere grieven. De verkorte afdoening is bedoeld om een efficiënte en snelle afdoening van het hoger beroep te garanderen, zodat de verkorte uitspraaktermijn kan worden gehaald.¹¹⁴ Een voordeel van de versnelde behandeling bij de Afdeling is, dat vreemdelingen relatief snel duidelijkheid hebben over hun rechtspositie. In de literatuur wordt wel betoogd dat de summiere motivering van uitspraken in vreemdelingenzaken ertoe kan leiden dat het voor vreemdelingen en hun advocaten lastiger is om de kans op succes in te schatten dan in andere rechtsgebieden.¹¹⁵

2.6 Conclusie

De afgelopen decennia is er een ontwikkeling geweest naar rechtspraak in twee feitelijke instanties in het bestuursrecht. In het merendeel van de bestuursrechtelijke procedures staat daarom nu hoger beroep open bij een van de vier bestuursrechtelijke appelcolleges: De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het gerechtshof, het College van Beroep voor het bedrijfsleven of de Centrale Raad van Beroep. De behandeling van de zaak in eerste aanleg

¹¹³ Voor een dergelijke proceskostenveroordeling dient sprake te zijn van misbruik van procesrecht (Rb. Midden-Nederland 12 augustus 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:3558; Rb. Oost-Brabant 26 april 2013 ECLI:NL:RBOBR:2013:CA3250). Zie ook Damen e.a. 2013, p. 348.

¹¹⁴ *Kamerstukken II* 1998/99, 26732, 3, p. 85.

¹¹⁵ Arlman en Lohman 2013.

vindt dan plaats bij de rechtbank. We zagen dat de rechter in eerste aanleg vier uitspraakmogelijkheden heeft: de rechter kan zich onbevoegd verklaren, het beroep niet-ontvankelijk verklaren, het beroep ongegrond verklaren of het beroep gegrond verklaren. We zagen hierboven dat in alle vier genoemde situaties er voor de burger redenen kunnen zijn om hoger beroep in te stellen.

Het hoger beroep vervult drie belangrijke functies in het bestuursrecht: de rechtseenheids- en rechtsontwikkelingsfunctie, de herkansingsfunctie en de controlefunctie. Daarbij speelt de eerste functie met name op systeemniveau terwijl de laatste twee functies met name op het microniveau spelen. We zien bovendien dat de appelcolleges andere accenten leggen als het gaat om de laatste twee functies, waarbij de Raad van State de controlefunctie meer benadrukt terwijl voor de andere appelinstanties de herkansingsfunctie voorop staat. Deze accentverschillen hebben invloed op de beslissing van een rechtszoekende om wel of niet hoger beroep in te stellen. Aangenomen kan worden dat voor een appellerende burger het al met al waarschijnlijk iets aantrekkelijker is om hoger beroep in te stellen bij de hoven, de Centrale Raad of het College dan bij de Afdeling.

Het procesrecht in hoger beroep is grotendeels gelijk aan de regels die gelden in de procedure bij de rechtbank. Soms bevat een bijzondere wet echter afwijkende regels, zoals in Crisis- en herstelwetzaken en vreemdelingenzaken. Deze verschillen, die het resultaat zijn van de bewuste keuze van de wetgever, beïnvloeden de keuze voor hoger beroep. In de meeste rechtsgebieden is het bijvoorbeeld mogelijk om pro forma hoger beroep in te stellen, terwijl dit in zaken op basis van de Crisis- en herstelwet en in vreemdelingenzaken niet mogelijk is. Daarmee ligt de drempel voor het instellen van hoger beroep in de laatste twee typen zaken hoger. Ook in de feitelijke gang van zaken bestaan verschillen tussen de appelcolleges, die de keuze voor hoger beroep kunnen beïnvloeden. Zo kan worden verondersteld dat burgers eerder doorprocederen naarmate de appelrechter zaken vaker snel en finaal afdoet.

3. Omvang van het gebruik van rechtsbescherming in het bestuursrecht

3.1 Inleiding

Het geheel van bestuursrechtelijke geschilbeslechtsprocedures wordt in de literatuur wel omschreven als een piramide, waarbij in elke hogere fase het aantal zaken vermindert.¹ Slechts een klein deel van de burgers die het niet eens zijn met een besluit, zal tegen dit besluit bezwaar of administratief beroep instellen. Vervolgens gaat een deel van diegenen in beroep bij de rechtbank, en uiteindelijk doorloopt een nog kleiner deel een hogerberoepsprocedure. Naarmate geschillen hoger in de piramide komen, neemt hun aantal dus af. Daarbij geldt dat de voorprocedure (bezwaar of administratief beroep) en de beroepsfase bij de rechtbank fungeren als een zeef of filter omdat ze een reductie bewerkstelligen van het aantal zaken ten opzichte van de vorige fase. Toen de bezwaarprocedure in 1994 werd ingevoerd, was een van de doelen van deze procedure om de werkdruk van de bestuursrechter in eerste aanleg te verminderen.² Ook de beroepsfase bij de rechtbank vervult een dergelijke filterwerking voor de appelinstanties.

Dit hoofdstuk schetst een beeld van de omvang van het aantal zaken per rechtsgebied dat zich in de bestuursrechtelijke geschilbeslechtspiramide bevindt. Deze beschrijving is gebaseerd op de gegevens van alle recente bestuursrechtelijke zaken. Daarmee wordt een representatief en compleet beeld gegeven van de onderzoekspopulatie van dit onderzoek in het betreffende verslagjaar. In dat opzicht vormt dit hoofdstuk het referentiekader voor de onderzoeksbevindingen op basis van de steekproef die in dit onderzoek is gebruikt (zie hoofdstuk 5).

Paragraaf 3.2 geeft een indruk van het aantal bezwaren en administratieve beroepen en de filterwerking van deze procedures. In paragraaf 3.3 bespreek ik de uitstroom uit de beroepsfase. Hoe vaak leidt een bestuursrechtelijke zaak tot een uitspraak waartegen hoger beroep open staat? Indien een dergelijke

¹ Verkruijsen en Doornbos 2014, p. 80.

² *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, 3, p. 115-116.

uitspraak wordt gedaan, is deze positief of negatief voor de burger? In paragraaf 3.4 beschrijf ik per rechtsgebied de appelpercentages in bestuursrechtelijke zaken. In de paragraaf 3.5 analyseer ik wie vaker appelleert: de betrokken burger of het bestuursorgaan. Paragraaf 3.6 behandelt de uitkomst van het hoger beroep: wordt de burger of het bestuursorgaan vaker in het gelijk gesteld door de appelrechter? De afsluitende paragraaf geeft een overzicht van de bevindingen.

3.2 De voorprocedure

Op grond van artikel 7:1 lid 1 Awb dient een burger die beroep wil instellen tegen een besluit van een bestuursorgaan, eerst een verplichte voorprocedure te doorlopen. Meestal bestaat deze voorprocedure uit bezwaar bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, of administratief beroep bij een hoger bestuursorgaan. Exacte cijfers over afgehandelde bezwaren en administratieve beroepen zijn niet bekend. Tabel 3.1 geeft voor een aantal grote overheidsinstanties die veel besluiten nemen, ook wel beschikkingenfabrieken genoemd, een indicatie.³

Tabel 3.1 Door beschikkingenfabrieken afgehandelde bezwaren en administratieve beroepen⁴

	2010	2011	2012
Belastingdienst	484.730	507.605	543.790
IND	10.110	10.270	18.060
DUO	37.200	28.700	25.100
SVB	12.662	13.440	13.172
UWV	85.400	84.526	85.911
OM (o.a. Wavv)	317.449	282.194	376.751
Totaal	947.551	926.735	1.062.784

Alleen al op rijksniveau worden, zo blijkt uit tabel 3.1, jaarlijks meer dan een miljoen bezwaren en administratieve beroepen worden afgedaan. Een groot deel van de bezwaren betreft rijksbelastingzaken: in 2012 meer dan 500.000. Ook de officier van justitie bij het openbaar ministerie heeft te maken met een relatief hoge instroom van bestuursrechtelijke geschillen: in 2012 werden meer dan 300.000 administratieve beroepen door de officier van justitie afgehandeld. Wanneer we ook de gemeentelijke, provinciale en andere decentrale

³ Zie voor de term beschikkingenfabriek Sanders 1999, p. 23.

⁴ De Heer-de Lange, Diephuis en Eshuis 2013, p. 222. Bij de cijfers moet worden bedacht dat de verschillende bestuursorganen een iets andere definitie hanteren van een afgedaan bezwaarschrift. De aantallen moeten daarom vooral worden gezien als indicatie.

bestuursorganen in beschouwing nemen gaat het in totaal om ongeveer 2,6 miljoen jaarlijks afgedane bezwaarschriften.⁵

We zien dat de wetgever een zeeffunctie aan de bezwaarfase toekent: door correctie van fouten en betere uitleg van besluiten in de bezwaarfase zou het aantal geschillen dat doorstroomt naar de beroepsfase lager moeten zijn dan de instroom in bezwaar. Ook voor andere voorprocedures, zoals het administratief beroep, geldt een dergelijke zeeffunctie. Vervult de voorprocedure deze functie ook in de praktijk? Van Erp en Klein Haarhuis evalueerden vier onderzoeken waarin deze vraag werd onderzocht. De studies bestreken verschillende rechtsgebieden, uiteenlopend van socialeverzekeringszaken en verblijfsvergunningen tot Wahv-zaken. Uit de resultaten blijkt dat voor de meeste rechtsgebieden de filterwerking van de voorprocedure ongeveer 90% bedraagt. Ongeveer een op de tien geschillen waarin bezwaar of administratief beroep is ingesteld gaat dus door naar de beroepsfase bij de bestuursrechter.⁶ De filterwerking van bestuurlijke voorprocedures is daarmee hoog te noemen.

3.3 De beroepsfase

In tabel 3.2 wordt het aantal bestuursrechtelijke zaken getoond dat door de rechtbanken in eerste aanleg is gedaan.

Tabel 3.2: Door de rechtbanken afgehandelde bestuursrechtelijke zaken⁷

	2012	2013	2014	Gemiddeld
Wahv-zaken	103.760	199.570	194.010	165.780 (60%)
Bestuursrecht algemeen	45.700	49.190	52.460	49.117 (18%)
Vreemdelingenzaken	40.390	33.030	29.350	34.257 (12%)
Fiscale zaken	27.670	26.990	27.170	27.277 (10%)
Totaal	217.520	308.780	302.990	276.430 (100%)

NB: door afronding kan het voorkomen dat percentages in dit boek niet optellen tot 100%

Uit tabel 3.2 blijkt dat Wahv-zaken het grootste deel van de beroepszaken vormen, gevolgd door het algemene bestuursrecht en vreemdelingenzaken. Meer dan de helft van de bestuursrechtelijke zaken bij de rechtbank betreft een Wahv-zaak. Deze zaken worden, zoals we in hoofdstuk 2 zagen, niet behandeld door de afdeling bestuursrecht van de rechtbank maar door de afdeling kanton.

⁵ Van der Velden, Koetsenruijter en Eeuwema 2010, p. 153.

⁶ Van Erp en Klein Haarhuis 2006, p. 48.

⁷ Raad voor de Rechtspraak, *Jaarverslag 2014*, p. 41.

In het voorgaande hoofdstuk bleek dat de Centrale Raad, het College en de Afdeling ook zaken in eerste en enige aanleg afdoen. Het gaat echter om veel kleinere aantallen. In 2014 behandelden de Centrale Raad en het College gezamenlijk 8.150 zaken, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep.⁸ In dit jaar deed de Afdeling 12.806 uitspraken, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep.⁹ Cijfers voor het aantal door deze instanties afgehandelde zaken in eerste aanleg zijn er enkel voor de periode tot en met 2012. Hieruit blijkt dat de Afdeling in 2012 in totaal 1.841 zaken afdeed in eerste aanleg, de Centrale Raad 221 en het College 1.090.¹⁰

We zagen in paragraaf 2.2 dat niet tegen alle bestuursrechtelijke uitspraken van de rechtbanken hoger beroep mogelijk is. Hoger beroep is bijvoorbeeld niet mogelijk indien de zaak in vereenvoudigde behandeling is afgedaan, of indien het een voorlopige voorziening betreft. Tabel 3.3 geeft aan hoe procedures bij de bestuursrechter in eerste aanleg eindigen. Wahv-zaken en vreemdelingenzaken zijn in de tabel niet opgenomen, omdat voor deze zaken geen vergelijkbare gegevens beschikbaar waren.

Tabel 3.3: Uitkomst procedure rechtbank¹¹

	2010	2011	2012	Gemiddeld
Vereenvoudigde behandeling	6.249	6.280	5.553	6.027 (8%)
Gewone of versnelde behandeling	36.668	37.884	35.375	36.642 (52%)
Voorlopige voorziening	4.690	4.654	4.694	4.679 (7%)
Ingetrokken en overig	21.994	24.558	24.138	23.563 (33%)
Totaal	69.601	73.376	69.760	70.912 (100%)

Uit tabel 3.3 blijkt dat ongeveer 70% van de bestuursrechtelijke procedures resulteert in een uitspraak (de eerste drie rijen van de tabel). Ongeveer 15% van de bestuursrechtelijke zaken wordt door middel van een voorlopige voorziening of voorlopige behandeling afgedaan. Ongeveer de helft van de procedures (52%) resulteert in een appellabele uitspraak.

Hoe vaak wordt de burger in de uitspraak in het gelijk gesteld? Tabel 3.4 toont voor de appellabele uitspraken de uitkomst van de zaak. De categorie overig betreft niet-ontvankelijkverklaringen en onbevoegdverklaringen. Wahv-zaken en vreemdelingenzaken zijn in deze tabel niet opgenomen omdat geen vergelijkbare gegevens beschikbaar waren.

⁸ Raad voor de Rechtspraak, *Jaarverslag 2014*, p. 41.

⁹ Raad van State, *Jaarverslag 2014*, p. 76.

¹⁰ De Heer-de Lange, Diephuis en Eshuis 2013, p.106.

¹¹ De Heer-de Lange, Diephuis en Eshuis 2013, p. 234.

Tabel 3.4 Uitkomst procedure rechtbank in appellabele zaken

	2010	2011	2012	Gemiddeld
Ongegrond	22.977	23.071	21.717	22.588 (62%)
Gegronnd	11.225	12.181	11.369	11.592 (31%)
Overig	2.466	2.632	2.289	2.462 (7%)
Totaal	36.668	37.884	35.375	36.642 (100%)

Uit tabel 3.4 blijkt dat een appellabele uitspraak in meer dan 90% van de gevallen een inhoudelijk oordeel bevat (het beroep wordt gegrond, dan wel ongegrond verklaard). Indien de rechter tot een inhoudelijk oordeel komt, betreft dit in twee derde van de gevallen een ongegrondverklaring van het beroep van de burger. Slechts in een derde van de inhoudelijke uitspraken wordt het beroep van de burger op tenminste één punt gegrond verklaard. We zien dus dat indien de rechtbank tot een inhoudelijk oordeel komt, dit ongeveer twee maal zo vaak positief is voor het bestuur als voor de indiener van het beroep.¹²

3.4 Appelpercentages

Sinds 2013 worden door de Raad voor de rechtspraak jaarlijks appelpercentages gepubliceerd. Hieronder worden de appelpercentages weergegeven voor fiscale zaken, vreemdelingenzaken en overige bestuursrechtelijke zaken. Het betreft gemiddelden voor de periode 2011-2013.¹³ Tabel 3.5 geeft de appelpercentages weer in fiscale zaken.

Tabel 3.5: Appelpercentages belastingzaken 2011-2013

	Rijksbelastingen	Lokale belastingen: WOZ	Lokale belastingen overig
Appel % incl. intrekkingen	54%	14%	23%
Appel % excl. Intrekkingen	42%	11%	19%
Verschil	12%	3%	4%

Uit tabel 3.5 blijkt dat in rijksbelastingzaken veelvuldig wordt geappelleerd: tegen meer dan de helft van de uitspraken wordt hoger beroep aangetekend.

¹² De hier weergegeven verhoudingen zijn de afgelopen jaren nauwelijks gewijzigd. Zie Marseille 2004, p. 119. Het betrof een representatieve steekproef van beroepszaken die in de jaren 1998 en 2000 bij de rechtbank werden ingediend.

¹³ Raad voor de rechtspraak, *Kengetallen 2013*, p. 29-33.

Ruim 20% van de hoger beroepen wordt echter ingetrokken. Het appelpercentage gecorrigeerd voor intrekkingen bedraagt daarom 42%. In zaken over lokale belastingen wordt aanzienlijk minder vaak hoger beroep ingesteld. Het verschil hangt vermoedelijk samen met het feit dat het belang van de zaak in rijksbelastingzaken vaak groter is dan in lokale belastingzaken.

Tabel 3.6 toont de appelpercentages in vreemdelingenzaken. Deze worden onderscheiden in zaken op grond van de algemene asielprocedure (AA) die plaatsvindt in het aanmeldcentrum. Na afronding van deze vrij korte procedure gaat een deel van de aanvragen door naar de verlengde asielprocedure (VA). Reguliere vreemdelingenzaken betreffen geen asielverzoek, maar verzoeken tot een verblijfsvergunning op andere gronden, bijvoorbeeld voor werk of studie.

Tabel 3.6 Appelpercentages vreemdelingenzaken 2011-2013

	AA	VA	Regulier
Appel % incl. intrekkingen	55%	56%	29%

In tabel 3.6 valt op dat de appelpercentages in asielprocedures hoger zijn dan in reguliere vreemdelingenzaken. Deze verschillen zijn goed te verklaren op grond van de grote belangen die veelal op het spel staan in asielprocedures. Het appelpercentage exclusief intrekkingen in vreemdelingenzaken kan voor de betreffende periode niet worden berekend.

In tabel 3.7 zijn de appelpercentages in overige bestuursrechtelijke zaken weergegeven. De zaken in de eerste drie categorieën worden in hoger beroep behandeld door de Centrale Raad van Beroep. De laatste categorie overig betreft de overige bestuursrechtelijke zaken die in hoger beroep door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden behandeld, zoals zaken betreffende een omgevingsvergunning.

Tabel 3.7: Appelpercentages overige bestuursrechtelijke zaken

	Sociale verzekeringen	Bijstand en studiefinanciering	Ambtenarenzaken	Overig
Appel % incl. intrekkingen	38%	40%	47%	27%
Appel % excl. Intrekkingen	30%	35%	37%	22%
Vershil	8%	5%	10%	5%

Uit tabel 3.7 valt op te maken dat de appelpercentages in de groep zaken die bij de Centrale Raad van Beroep instromen, hoger zijn dan de percentages in de

groep overige appelzaken bij de Afdeling. Vooral in ambtenarenzaken wordt relatief vaak hoger beroep ingesteld.

Ter vergelijking zijn in tabel 3.8 de appelpercentages in burgerlijke zaken weergegeven.

Tabel 3.8: Appelpercentages civiele zaken

	Kanton: handels excl. verstek	Civiel: handel	Civiel: kort gedingen	Civiel: familie
Appel % incl. intrekkingen	8%	30%	18%	4%
Appel % excl. Intrekkingen	5%	23%	13%	4%
Vershil	3%	7%	5%	0%

Civiele zaken worden binnen de rechtbanken behandeld door de afdelingen kanton en civiel. De afdeling kanton behandelt onder andere arbeidsrechtelijke geschillen, huurgeschillen en contractuele geschillen waarvan de vordering niet meer dan € 25.000 bedraagt (artikel 93 Rv). Handelszaken met een hogere waarde worden door de afdeling civiel behandeld. Uit tabel 3.6 blijkt dat in dit type handelszaken vaker wordt doorgeprocedeerd dan in kantonzaken. Dit is goed verklaarbaar: er staat voor de respondenten financieel gezien meer op het spel.¹⁴ Verder valt op dat een hoger beroep in familiezaken nagenoeg nooit wordt ingetrokken.

Daarnaast blijkt uit tabel 3.8 dat in civiele zaken minder vaak hoger beroep wordt ingesteld dan in bestuursrechtelijke zaken. De hoogste appelpercentages in civiele zaken liggen ruim onder de hoogste appelpercentages in bestuursrechtelijke zaken.

In tabel 3.9 zijn de appelpercentages in strafzaken weergegeven. De afkorting EK in deze tabel staat voor enkelvoudige kamer, de afkorting MK voor meervoudige kamer. Minder ernstige delicten worden doorgaans door een enkelvoudige kamer afgedaan, terwijl de meervoudige kamer doorgaans uitspraak doet in ernstiger delicten. Wahv zaken zijn in de tabel onderdeel van de categorie overtredingen.

¹⁴ Overigens kunnen arbeidsrechtelijke zaken en huurgeschillen, die door de afdeling kanton worden behandeld, een waarde vertegenwoordigen van meer dan € 25.000.

Tabel 3.9: Appelpercentage strafzaken

	Overtredingen (o.a. Wahv)	Politierechter incl. ontnemingen (EK)	Kinderrechter (EK)	MK incl. ontnemingen
Appel % incl. intrekkingen	4%	14%	8%	38%
Appel % excl. Intrekkingen	3%	12%	6%	28%
Verschil	1%	4%	2%	10%

Uit tabel 3.9 blijkt dat in strafzaken relatief weinig hoger beroep wordt ingesteld, in vergelijking met bestuursrechtelijke zaken. In de ernstiger strafzaken wordt vaker hoger beroep ingesteld dan in overtredingszaken, minder ernstige strafzaken en strafzaken bij de kinderrechter. Ook dit is goed verklaarbaar: bij de ernstiger strafzaken ligt de eis van het OM hoger en zal er voor de verdachte daarom meer op het spel staan.

Concluderend zien we dus dat in bestuursrechtelijke zaken relatief vaak hoger beroep wordt ingesteld, in vergelijking met civiele zaken en strafzaken. Met name in ambtenarenzaken, rijksbelastingzaken en vreemdelingenzaken wordt relatief vaak hoger beroep ingesteld: tegen ongeveer de helft van de uitspraken wordt in deze rechtsgebieden hoger beroep ingesteld. Ook sociale verzekeringszaken en bijstandszaken kennen relatief hoge appelpercentages: in deze zaken wordt tegen twee op de vijf uitspraken hoger beroep aangetekend.

Als we de appelpercentages in deze paragraaf vergelijken met de mate waarin beroep wordt aangetekend tegen een beslissing op bezwaar (zie paragraaf 3.2), dan blijkt dat de filterwerking van de beroepsfase bij de bestuursrechter vrij laag is in vergelijking met de filterwerking van de bezwaarfase. Dit is opvallend, omdat in de beroepsfase een onafhankelijke rechter de zaak beoordeelt, terwijl de beslissing op bezwaar wordt genomen door het bestuursorgaan zelf.

3.5 De appellerende partij

In paragraaf 2.5 zagen we dat zowel de betrokken burger(s) als het bestuursorgaan hoger beroep kunnen instellen. Uit onderzoek blijkt dat burgers vaker hoger beroep instellen dan bestuursorganen. Marseille, De Graaf en Smit onderzochten 230 uitspraken waartegen hoger beroep was ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het bleek dat de overgrote

meerderheid van deze hoger beroepen afkomstig was van burgers. In 87% van de appenzaken was het hoger beroep afkomstig van een burger, in 11% van de appenzaken had het betreffende bestuursorgaan hoger beroep ingesteld, en in 1% van de gevallen was het hoger beroep door beide partijen ingesteld.¹⁵

Marseille, De Graaf en Smit geven als verklaring voor de verschillen tussen de overheid en burgers dat de burger in de uitspraak van de beroepsrechter vaker in het ongelijk wordt gesteld. Zoals uit paragraaf 3.3 bleek is het aantal gegrondverklaringen in eerste aanleg kleiner dan het aantal uitspraken waarin de bestuursrechter het beroep ongegrond verklaart, zich onbevoegd verklaart of eiser niet-ontvankelijk verklaart.¹⁶

Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat ook indien rekening wordt gehouden met de verschillen in de uitkomst van de beroepsprocedure, burgers relatief vaker hoger beroep instellen dan bestuursorganen. Marseille, De Graaf en Smit onderzochten hoe vaak bestuursorganen hoger beroep instellen tegen de gegrondverklaring van het beroep. Daarnaast analyseerden ze hoe vaak de betrokken burger hoger beroep instelt tegen een voor hem ongunstige uitspraak. Uit de uitkomsten blijkt dat burgers bijna twee maal vaker hoger beroep instellen tegen een ongunstige uitspraak dan bestuursorganen dit doen.¹⁷

Ander onderzoek van Marseille bij de Centrale Raad van Beroep toont eveneens aan dat burgers vaker appelleren dan bestuursorganen. Het onderzoek betreft een analyse van 691 uitspraken van de Centrale Raad van Beroep.¹⁸ Uit de resultaten blijkt dat 88% van de hoger beroepen door een burger is ingesteld en slechts 12% door het betreffende bestuursorgaan. Marseille relateert deze cijfers aan het relatieve aantal gegrondverklaringen bij de rechtbank in de betreffende periode. Uit de uitkomsten blijkt dat burgers tegen 54% van de voor hen ongunstige uitspraken hoger beroep instellen, terwijl bestuursorganen slechts tegen 13% van de voor hen negatieve rechtbankuitspraken appelleren.¹⁹

¹⁵ Marseille, De Graaf en Smit 2007, p. 108. De steekproef omvatte zaken in alle rechtsgebieden waarvoor de Afdeling als appelrechter fungeert, uitgezonderd vreemdelingenzaken. Het hoger beroep in de betreffende appenzaken was aanhangig gemaakt in 2005.

¹⁶ Marseille, De Graaf en Smit 2007, p. 108. Daarnaast geldt, zoals we zagen in paragraaf 2.2, dat ook indien het beroep gegrond wordt verklaard er voor de burger reden kan zijn om hoger beroep in te stellen. Een gegrondverklaring hoeft immers niet te betekenen dat de burger op alle punten gelijk heeft gekregen.

¹⁷ Marseille, De Graaf en Smit 2007, p. 109. Als ongunstige uitspraak voor de burger is aangemerkt een niet-ontvankelijkverklaring, ongegrondverklaring of gegrondverklaring waartegen hoger beroep was ingesteld. Burgers stelden tegen 41% van de voor hen ongunstige uitspraken hoger beroep in; voor bestuursorganen was dit percentage 24%.

¹⁸ Deze uitspraken werden willekeurig geselecteerd uit alle uitspraken in de periode november 2006 tot en met maart 2008. Deels betrof het op internet geplaatste uitspraken, deels uitspraken die vereenvoudigd zijn afgedaan en daarom niet op internet zijn gepubliceerd (Marseille 2009, p. 1717-1718).

¹⁹ Marseille 2009, p. 1720-1721.

Burgers appelleren dus vier maal zo vaak als bestuursorganen.²⁰ Ook uit eerder onderzoek van Marseille in 311 arbeidsongeschiktheids- en bouwzaken blijkt dat burgers vaker hoger beroep instellen tegen een ongunstige uitspraak dan bestuursorganen.²¹

Concluderend zien we dat burgers vaker hoger beroep instellen dan bestuursorganen.²² Deels kan dit worden verklaard doordat burgers in de beroepsprocedure minder vaak in het gelijk worden gesteld dan bestuursorganen. Indien hiervoor wordt gecorrigeerd, blijkt dat burgers nog steeds relatief vaker hoger beroep instellen dan bestuursorganen. Marseille noemt als mogelijke reden dat een bestuursorgaan dat in het ongelijk wordt gesteld niet altijd belang heeft bij het instellen van hoger beroep. Indien een besluit door de bestuursrechter wordt vernietigd, zal het betrokken bestuursorgaan een nieuw besluit moeten nemen. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan dit nieuwe besluit inhoudelijk gelijk zijn aan het door de bestuursrechter vernietigde besluit (zie paragraaf 2.2). Het bestuursorgaan hoeft dus niet altijd hoger beroep in te stellen om de gewenste inhoudelijke beslissing in de zaak te kunnen realiseren.²³ Een burger heeft doorgaans minder alternatieven en zal dus veelal hoger beroep moeten instellen na een negatieve uitspraak in eerste aanleg om het bestuur tot een voor hem gunstige beslissing te bewegen.

3.6 Het hoger beroep

Tabel 3.10 geeft de uitspraken weer die in hoger beroep door de diverse appelrechters worden gedaan. De categorie ABRvS overig bestaat vooral uit bouwzaken en andere omgevingszaken.²⁴

²⁰ Voor de appelprocedures bij de hoven en het College van Beroep voor het bedrijfsleven zijn geen gegevens bekend.

²¹ Het gaat om een dossieronderzoek in 311 beroepszaken die in 1998 bij een van de vijf aan het onderzoek deelnemende rechtbanken aanhangig zijn gemaakt (Marseille 2004, p. 152-153). De burger appelleerde in ongeveer twee op de vijf gevallen tegen een uitspraak waarin het besluit in stand werd gelaten, het bestuursorgaan appelleerde tegen 16% van de uitspraken waarin het besluit werd vernietigd. Burgers appelleerden dus ruim twee maal zo vaak als bestuursorganen. De verschillen tussen de twee rechtsgebieden waren verwaarloosbaar klein.

²² Dit blijkt eveneens uit Wilkinson e.a. 2010, p. 328; Sociale Verzekeringsbank, *SUWI Jaarverslag 2009*, p. 30.

²³ Marseille 2004, p. 152.

²⁴ De Heer-de Lange, Diephuis en Eshuis 2013, p.236-240. Het betreft hoofdzaken: verzoeken om voorlopige voorziening zijn niet opgenomen.

Tabel 3.10: aantal appelzaken per instantie en per rechtsgebied

Instantie	Rechtsgebied	2010	2011	2012	Gemiddeld 2010-2012
ABRvS	Vreemdelingen	6.077	7.639	6.938	6.885 (30%)
	Overig	2.396	2.761	3.308	2.822 (12%)
CRvB	Ambtenaren	879	856	718	818 (4%)
	Bijstand	1.796	2.054	2.410	2.087 (9%)
	Sociale verzekeringen	4.347	4.015	3.562	3.975 (17%)
	Studiefinanciering	150	111	122	128 (1%)
CBb	Economisch bestuursrecht	125	98	106	110 (1%)
Hoven	Wahv-zaken	2.669	1.934	1.546	2.050 (9%)
	Belasting	3.628	4.102	3.584	3.771 (17%)
	Douane	113	88	83	95 (0%)
Totaal		22.180	23.658	22.377	22.738 (100%)

Uit tabel 3.10 blijkt dat de zaken die door de appelinstanties worden afgehandeld een grote variëteit kennen. De grootste groep zaken in hoger beroep wordt gevormd door de vreemdelingenzaken bij de Afdeling. Kleine groepen zaken in hoger beroep zijn de studiefinancieringszaken en de economische geschillen bij het College. Ook douanezaken bij de hoven betreffen relatief geringe aantallen. De Wahv-zaken, die bij de rechtbanken nog de grootste groep betroffen, maken door de geringe appelpercentages nog slechts 9% uit van het totale aantal zaken in hoger beroep. De in dit onderzoek gehanteerde steekproef omvat bijstandszaken, fiscale zaken en omgevingszaken.²⁵ Uit tabel 3.10 blijkt dat deze rechtsgebieden een substantiële instroom kennen in hoger beroep. Samen vertegenwoordigen deze rechtsgebieden 38% van de zaken die in hoger beroep worden behandeld.

Daarnaast blijkt uit tabel 3.10 dat de meeste bestuursrechtelijke zaken in hoger beroep door de Afdeling worden afgedaan: deze neemt 42% van de appelzaken voor haar rekening. De Centrale Raad van Beroep doet 31% van de appelzaken af. Bij de gerechtshoven wordt ongeveer een kwart (26%) van de bestuursrechtelijke zaken afgedaan. Het College spreekt vooral recht in eerste en enige aanleg en doet slechts 1% van de bestuursrechtelijke appelzaken af.²⁶ Uit de eerder genoemde onderzoeken van Marseille en Marseille, De Graaf en Smit blijkt dat de kans op succes in hoger beroep voor appellerende burgers kleiner is dan voor bestuursorganen. De kans dat de appelrechter de uitspraak van de lagere rechter vernietigt is ongeveer een op de vijf indien het appel is

²⁵ Zie paragraaf 5.4. De categorie omgevingszaken komt ongeveer overeen met de categorie ABRvS overig in tabel 3.10

²⁶ In 2012 deed het CBb 1.271 zaken af, waarvan slechts 8% appelzaken betrof (De Heer-de Lange, Diephuis en Eshuis 2013, p. 239).

ingesteld door een burger. Indien het appel is ingesteld door een bestuursorgaan is deze kans 55% (bij de Centrale Raad) tot 75% (bij de Afdeling)²⁷

Ook uit onderzoek van Schueler e.a. blijkt dat burgers minder kans op succes hebben in hoger beroep dan bestuursorganen. Slechts een minderheid van de uitspraken van de appelinstanties houdt namelijk de vernietiging van het bestreden besluit in. Schueler e.a. analyseerden alle uitspraken van de Centrale Raad en de Afdeling in het jaar 2005. Uit de uitkomsten blijkt dat minder dan drie op de tien uitspraken van een van deze instanties een vernietiging van het bestreden besluit betrof. Het vernietigingspercentage bij de Centrale Raad betrof 18%, bij de Afdeling was dit 23%. Bij twee onderzochte rechtbanken was het vernietigingspercentage hoger, namelijk 32% respectievelijk 38%. De auteurs concluderen dat in eerste aanleg vaker een besluit wordt vernietigd dan in hoger beroep.²⁸

3.7 Conclusie

Al met al zien we dat in bestuursrechtelijke zaken relatief vaak wordt geprocedeerd. De filterwerking van de beroepsprocedure is lager dan de filterwerking van de verplichte voorprocedure. Ook blijkt dat in bestuursrechtelijke geschillen vaker wordt doorgeprocedeerd dan in civiele zaken. Waarschijnlijk hangt dit samen met de bijzondere aard van het bestuursrecht, waarbij vaak een afhankelijkheidsrelatie speelt. Daarnaast kan het relatief hoge aantal appellens worden verklaard vanuit de relatief lagere griffierechten in bestuursrechtelijke zaken (paragraaf 2.5.2). Wellicht speelt ook de verplichte voorprocedure in bestuursrechtelijke zaken ook een rol. Indien partijen er samen uit kunnen komen ligt het voor de hand dat dit al in bezwaar gebeurt. Dergelijke zaken zullen daarom niet terechtkomen bij de bestuursrechter. In civiele zaken komen partijen vaker tot overeenstemming dan in bestuursrechtelijke zaken. Het resultaat kan vervolgens worden neergelegd in

²⁷ Marseille 2009, p. 1721; Marseille, De Graaf en Smit 2007, p. 164-165. Uit het onderzoek van laatstgenoemden blijkt dat 75% van de door een bestuursorgaan ingestelde hoger beroepen bij de Afdeling tot een vernietiging leidde. 69% van de door een bestuursorgaan bij de Afdeling ingestelde hoger beroepen leidde tot een vernietiging op een inhoudelijk punt.

²⁸ Schueler e.a. 2007, p. 88. Vreemdelingenzaken en belastingzaken zijn niet opgenomen in het onderzoek. Daarnaast betreffen de uitspraken van de appelinstanties zowel uitspraken in eerste en enige aanleg als in hoger beroep. Enige voorzichtigheid bij de interpretatie van de betreffende cijfers is dus geboden. Omdat de ABRvS en de CRvB slechts een klein deel van hun zaken in eerste aanleg afdoen, is de verstoring van de cijfers bij deze instanties niet groot (Diephuis, Eshuis, De Heer - de Lange (red.) 2010, p. 147-148).

een rechterlijke uitspraak, waar naar verwachting geen hoger beroep tegen zal worden ingesteld.²⁹

De meerderheid van de ingestelde hoger beroepen blijkt afkomstig te zijn van burgers. Een van de verklaringen hiervoor is dat zij relatief vaak in het ongelijk worden gesteld door de rechtbank. Echter, ook als hiervoor wordt gecorrigeerd blijkt dat burgers vaker doorprocederen dan bestuursorganen. Een mogelijke verklaring is dat een ongunstige uitspraak van de bestuursrechter voor het bestuursorgaan vaak minder verstrekkende gevolgen heeft dan voor de betrokken burger. Indien finale geschilbeslechting niet mogelijk is, dient het bestuursorgaan na de vernietiging een nieuw besluit te nemen. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval is het mogelijk dat dit nieuwe besluit inhoudelijk gelijk is aan het vernietigde besluit. Daarnaast heeft het bestuursorgaan over het algemeen meer financiële reserves dan een burger. Indien een uitspraak niet leidt tot precedentwerking, is het voor een bestuursorgaan daarom gemakkelijker om het daaruit voortvloeiende verlies te nemen dan voor een burger.

Daarnaast zagen we dat de appelpercentages sterk verschillen per soort zaak. In asielprocedures, ambtenarenzaken en rijksbelastingzaken wordt relatief vaak doorgeprocedeerd. In Wvha-zaken en WOZ-zaken wordt juist relatief weinig hoger beroep ingesteld. De Afdeling, de Centrale Raad en de hoven nemen ieder een substantieel deel van het totaal van de appelzaken voor hun rekening. Het College doet slechts 1% van alle bestuursrechtelijke appelzaken af.

Ten slotte blijkt uit de beschreven onderzoeken dat de kans dat de uitspraak van de lagere rechter wordt vernietigd groter is, indien het bestuursorgaan hoger beroep instelt, dan indien het een appel van een burger betreft. Dit kan mede worden verklaard doordat bestuursorganen selectiever procederen tegen rechtbankuitspraken dan burgers.

²⁹ Bakker, Combrink en Pel 2008.

4. Theoretische modellen en eerdere onderzoeksbevindingen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk analyseert de acceptatie van gerechtelijke beslissingen door burgers. Hoe maken burgers de keuze om al dan niet in hoger beroep te gaan? Wat zijn hun drijfveren: welke normen, waarden en doelen spelen een rol en hoe zwaar wegen deze bij de beslissing om door te procederen? Welke beslisstrategie hanteren burgers bij het maken van hun keuze voor hoger beroep? Is sprake van een weloverwogen afweging van kosten en baten, of wordt deze beslissing vooral op gevoel genomen?

In dit hoofdstuk worden twee perspectieven belicht uit de sociaalwetenschappelijke literatuur, die elk een ander antwoord geven op deze vragen. Binnen deze twee perspectieven worden steeds twee verschillende theorieën onderscheiden, die een verklaring geven voor de motieven van burgers als zij de stap maken naar hoger beroep.

In paragrafen 4.2 en 4.3 wordt de calculerende burger besproken, die op basis van een kosten-baten afweging probeert een voor hem of haar zo gunstig mogelijk resultaat te bereiken. Paragraaf 4.2 beschrijft de basis voor dit perspectief: het rationele keuzemodel. Paragraaf 4.3 bespreekt het beperkt rationele keuzemodel. Zoals de namen al aangeven gaan beide perspectieven ervan uit dat een individu keuzes maakt op basis van een afweging van kosten en baten, maar de nadruk bij het laatste perspectief ligt op het gegeven dat rationaliteit begrensd is.

Paragrafen 4.4 en 4.5 bespreken het individu als betrokken burger. Dit perspectief benadrukt dat individuen zich voortdurend rechtvaardigheids-oordelen vormen, die een sterke drijfveer zijn voor hun gedrag. Rechtvaardigheid in de ogen van burgers wordt onderscheiden in twee typen: distributieve en procedurele rechtvaardigheid. Het concept distributieve rechtvaardigheid kan worden gebruikt om de ervaren rechtvaardigheid te meten van een beslissing die afkomstig is van een autoriteit, zoals een rechter. De theorie van procedurele rechtvaardigheid richt zich juist op het proces waarmee een dergelijke beslissing tot stand komt. Deze theorie beschrijft hoe een

rechtsvaardigheidsoordeel over een procedure kan leiden tot een hogere of juist lagere acceptatie van de uitkomst van deze procedure. Paragraaf 4.4 behandelt theorievorming rond distributieve rechtvaardigheid, terwijl paragraaf 4.5 procedurele rechtvaardigheid behandelt.

De laatste paragraaf beschrijft bevindingen uit empirisch onderzoek, en koppelt deze waar mogelijk aan de eerder beschreven theorieën. Met name wordt gekeken naar de impact van twee typen factoren op de beslissing om hoger beroep in te stellen: factoren die samenhangen met de manier waarop de rechtszaak is verlopen en factoren die samenhangen met de achtergrondkenmerken van de burger.

4.2 De calculerende burger: het rationele keuzemodel

Als beleidsmakers refereren aan de calculerende burger hebben ze vaak een rationeel individu in gedachten, die met name gericht is op het behartigen van zijn of haar eigen belangen. De term heeft vaak een negatieve lading, bijvoorbeeld als wordt gesproken over burgers met een *not in my backyard* houding. Ik zal de term niet op deze manier gebruiken. Mijn definitie van de term calculerende burger heeft betrekking op een burger die bewust bepaalde individuele doelen nastreeft en die probeert om overheidsinstanties, zoals een rechter of een bestuursorgaan, beslissingen te laten nemen die gunstig zijn voor de verwezenlijking van zijn of haar individuele doelen.

Het perspectief van de calculerende burger vindt zijn basis in het rationele keuzemodel, ook wel het *expected utility* model genoemd. Deze theorie voorspelt dat als individuen een keuze moeten maken uit verschillende mogelijkheden, ze zullen proberen om de keuze te maken die het hoogste verwachte nut oplevert.¹ Het begrip nut (*utility*) verwijst naar de mate waarin diverse keuzemogelijkheden leiden tot de verwezenlijking van een of meer doelen van een individu.²

Het rationele keuzemodel beschrijft de diverse stappen in het besluitvormingsproces van een individu. De eerste stap bestaat eruit dat individuen bij het maken van keuzes eerst alle keuzemogelijkheden benoemen (de *feasible set*). Deze keuzemogelijkheden verschillen van individu tot individu, omdat rekening moet worden gehouden met fysieke en financiële beperkingen.³ Zo kan worden verwacht dat een gedeelte van de burgers met een laag inkomen niet in hoger beroep gaat omdat zij de kosten hiervan (reiskosten,

¹ Coleman en Farraro 1992, p. xi.

² Baron 2008, p. 234.

³ Elster 1986, p. 4.

griffierechten, kosten voor een advocaat) niet kunnen dragen. Ik kom daarom tot de volgende hypothese:

H1: Naarmate het inkomen van een individu hoger is, is de kans groter dat deze hoger beroep zal instellen

De volgende stappen die een individu volgens het rationele keuzemodel zal zetten zijn het aanbrengen van een rangorde in de verschillende keuzemogelijkheden, op grond van het verwachte nut als de betreffende mogelijkheid wordt gekozen. Nadat de keuzemogelijkheden zijn gerangschikt, zal een individu volgens het rationele keuzemodel de optie kiezen die hem of haar het meeste nut oplevert. Er wordt dus aangenomen dat individuen streven naar maximalisatie van de eigen opbrengsten. Het model neemt verder aan dat een individu alle aanwezige informatie zal gebruiken, dat de voorkeuren van een individu stabiel zijn en dat emoties geen rol spelen bij het nemen van een beslissing.⁴ De meeste economen zien dit model niet alleen als een beschrijvend model, maar ook als een normatief model. De keuze die het meeste verwachte nut oplevert is de optimale keuze; een andere keuze maken is irrationeel.⁵

Een probleem van het zojuist besproken model is dat bij veel beslissingen niet duidelijk is welke consequenties zijn verbonden aan een keuzemogelijkheid: er kunnen zich verschillende scenario's voordoen.⁶ Dit probleem kan worden ondervangen door de verschillende mogelijke scenario's in het model te verdisconteren. Het verwachte nut van de diverse keuzealternatieven in een gegeven scenario wordt dan vermenigvuldigd met de kans dat dit scenario zich zal voordoen. Op deze manier maakt het model het mogelijk om alternatieven met elkaar te vergelijken en de keuze te maken die het hoogste verwachte nut oplevert.⁷

Als we het model toepassen op de beslissing om hoger beroep in te stellen, kunnen we verwachten dat een burger hoger beroep in zal stellen als de kans op een gegrond beroep, vermenigvuldigd met het voordeel dat wordt behaald bij een gunstige uitspraak in hoger beroep, groter is dan de kosten van het

⁴ Tiemeijer 2009, p. 26.

⁵ Tiemeijer 2009, p. 14.

⁶ In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen risico's en onzekerheid: risico's kunnen worden gekwantificeerd, terwijl dit bij onzekerheid niet mogelijk is (Elster 1986, p. 5).

⁷ Baron 2008, p. 240. Het verwachte nut van een keuzemogelijkheid kan worden gevonden door het gewogen gemiddelde te nemen van het verwachte nut van de verschillende scenario's van een keuzemogelijkheid. De wegingsfactor is de verwachte kans dat het betreffende scenario zich zal voordoen (Expected utility = \sum (kans op scenario * uitkomst scenario)).

doorlopen van een hoger beroepsprocedure. Dit leidt tot de volgende drie hypothesen:

H2: Naarmate de baten van een gewonnen appel groter zijn, is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld

H3: Naarmate de kosten van het instellen van appel groter zijn, is de kans kleiner dat hoger beroep wordt ingesteld

H4: Naarmate de kans op succes in appel hoger is, is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld

Welke kosten en baten kunnen burgers nu verwachten als ze een juridische procedure starten? De kosten kunnen in vier typen worden onderverdeeld.⁸ Dit zijn allereerst de zogenaamde *out of the pocket expenses* ofwel kosten die gemakkelijk kunnen worden gekwantificeerd en die voor een groot deel onvermijdelijk zijn. Bij een juridische procedure moet dan vooral worden gedacht aan griffierechten, de kosten van het inschakelen van een advocaat, reiskosten, kosten van een vertaler of tolk en kosten van een deskundige.⁹

De tweede categorie kosten bestaat uit de tijd die een burger besteedt aan de zaak, bijvoorbeeld tijd die wordt besteed aan het schrijven van stukken of aan overleg met de advocaat. De derde categorie zijn de kosten van vertraging als gevolg van een rechtszaak, denk bijvoorbeeld aan een bedrijf in oprichting waarbij de exploitatie wordt uitgesteld omdat er nog een rechtszaak loopt over een milieuvergunning.¹⁰ De laatste categorie kosten betreft de emotionele kosten die een rechtszaak met zich brengt. Een rechtszaak leidt vaak tot stress en gevoelens van spanning als gevolg van onzekerheid van de uitkomst van de procedure.¹¹ Hoewel deze factoren niet direct op geld waardeerbaar zijn, zullen ze zeker worden betrokken bij de keuze voor hoger beroep.

⁸ Barendrecht en De Hoon 2006, p. 12-13. In het civiele recht komt het regelmatig voor dat de verliezende partij de proceskosten van de winnende partij betaalt. Ook dit bedrag moet dan in de berekening worden betrokken. Zoals we zagen in paragraaf 2.5.4, komt het in het bestuursrecht nauwelijks voor dat een burger in de proceskosten van het bestuursorgaan wordt veroordeeld.

⁹ Indien een burger door de appelrechter in het gelijk wordt gesteld zal een deel van deze kosten voor vergoeding in aanmerking komen. Daarnaast bestaat voor minder draagkrachtige burgers de mogelijkheid om een gedeelte van de kosten van een rechtszaak vergoed te krijgen door de Raad voor de rechtsbijstand en/of de gemeente.

¹⁰ In deze situatie zou het bedrijf de verleende vergunning mogen gebruiken, beroep of hoger beroep heeft meestal geen schorsende werking. In de praktijk zal een bedrijf dit risico niet altijd willen nemen.

¹¹ H. Genn e.a. 1999, p. 195.

Om de baten van een succesvol hoger beroep te kunnen specificeren, is van belang om eerst te definiëren wanneer een hoger beroep juridisch gezien succesvol kan worden genoemd. Ik definieer een hoger beroep als succesvol indien het ertoe leidt dat het beroep van de burger gegrond wordt verklaard (zie hoofdstuk 2).

Een gegrondverklaring in hoogste instantie betekent echter niet altijd dat de burger uiteindelijk aan het langste eind trekt. We zagen in paragraaf 2.2.3 dat een gegrondverklaring in twee situaties geen verbetering hoeft in te houden in de rechtspositie van de burger. Ten eerste betekent een gegrondverklaring niet, dat de rechter de appellant op alle aangevoerde punten gelijk geeft. De uitspraak kan het besluit op een ondergeschikt punt onrechtmatig achten en op de andere aangevoerde punten niet. Alhoewel de rechter het beroep in deze situatie gegrond verklaart, zal een burger mogelijk toch hoger beroep in willen stellen.

Ten tweede kan de rechter het beroep gegrond verklaren en de uitspraak vervolgens op een zodanige wijze vormgeven, dat er voor de appellant geen mogelijkheden zijn om het door hem gewenste besluit te krijgen. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin het beroep van de burger gegrond wordt verklaard, het bestreden besluit wordt vernietigd maar de rechtsgevolgen van dit besluit in stand blijven (artikel 8:72 lid 3 sub a Awb). In deze situatie zal de burger niet het besluit krijgen dat hij of zij had gewenst.

Als de uitspraak van de lagere rechter wordt vernietigd hoeft dit dus niet altijd te betekenen dat de appelprocedure voor de burger succesvol is verlopen. De appellant zal vervolgens moeten afwachten of deze vernietiging ook leidt tot een verbetering van zijn rechtspositie.

Naast deze kans op een verbetering van de rechtspositie, kan een gegrondverklaring in hoger beroep ook andere baten hebben. Ten eerste staat met een gegrondverklaring in hoger beroep vast, dat er door het bestuursorgaan onjuist is gehandeld. Het winnen van de procedure kan tot gevolg hebben dat de reputatie van een burger wordt gezuiverd. Dit zal met name het geval zijn bij zaken die spelen op de grens van bestuursrecht en strafrecht.

Daarnaast kan het winnen van de procedure voor de burger betekenen dat men eindelijk erkenning krijgt dat het bestuursorgaan fouten heeft gemaakt. Soms is het materiële belang dat met de rechtszaak op het spel staat niet erg groot, maar wordt een procedure slechts gevoerd omdat men erkend wil hebben dat er fouten zijn gemaakt, of omdat men een verontschuldiging wil van het bestuursorgaan.¹² Daarnaast opent een vernietiging de weg voor een aansprakelijkheidsclaim, waarbij schade wordt verhaald op het betreffende bestuursorgaan.

¹² Overigens ligt in dergelijke gevallen een procedure bij de Nationale Ombudsman meer voor de hand.

In sommige procedures strekken de implicaties van een gunstige uitspraak in hoger beroep verder dan een eventuele vernietiging van het besluit dat ter discussie staat. Zo kan de uitkomst van de procedure in hoger beroep, los van de uitkomst in de betreffende zaak zelf, gevolgen hebben voor toekomstige besluiten van de overheid. Denk bijvoorbeeld aan een rechtszaak op grond van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ). De WOZ-waarde van een woning is het uitgangspunt in andere wetten bij het bepalen van rechten en verplichtingen van burgers. Een rechtszaak kan dus grote gevolgen hebben voor de rechtspositie van een burger, ook als het besluit dat in die specifieke zaak ter discussie om een klein geldbedrag gaat.

Een andere reden om in hoger beroep te gaan is dat, ongeacht de uitkomst van de procedure, een definitieve beslissing over de zaak wordt uitgesteld. Zoals we zagen in hoofdstuk 2 heeft hoger beroep in zijn algemeenheid geen schorsende werking. Dit betekent dat het bestuursorgaan de uitspraak van de rechtbank mag uitvoeren, ook als dit nadelig is voor de rechtspositie van de appellerende burger. In de praktijk zal een bestuursorgaan echter vaak de uitkomst van hoger beroep afwachten voordat tot een voor de burger belastend handelen wordt overgegaan.

Stel bijvoorbeeld dat een huiseigenaar in strijd met het bestemmingsplan zijn of haar woning uitbouwt. De buurman vraagt het betreffende bestuursorgaan, het college van B&W, om te handhaven: de uitbouw moet worden afgebroken op straffe van een dwangsom. De buurman heeft bij de rechtbank succes, en uit de uitspraak blijkt dat het college zal moeten handhaven. Indien de huiseigenaar in hoger beroep gaat tegen het vonnis, zal het bestuursorgaan waarschijnlijk de uitkomst hiervan afwachten voordat tot handhaving wordt overgegaan. We zagen in hoofdstuk 3 dat appelprocedures jaren kunnen duren; negatief overheidsoptreden wordt met het instellen van hoger beroep dus soms op de lange baan geschoven.¹³

Een laatste reden om hoger beroep in te stellen zou kunnen zijn dat de appellant verwacht zo een schikking met de tegenpartij te kunnen bewerkstelligen. Dit komt in hoger beroep echter niet vaak voor. Indien partijen er samen uit hadden kunnen komen, had het voor de hand gelegen dat dit al eerder was gebeurd: in de voorprocedure of bij de rechtbank. Uit onderzoek blijkt dat in fiscale zaken ongeveer 4% van de ingestelde hoger beroepen eindigt doordat partijen tot

¹³ Uit onderzoek van De Jong blijkt overigens dat burgers ook in dergelijke situaties toch het liefste zo snel mogelijk willen weten waar ze aan toe zijn. Burgers in bestuursrechtelijke gedingen beogen over het algemeen geen uitstel van de besluitvorming met het instellen van hoger beroep (De Jong 2004, p. 117). Het onderzoek van De Jong betrof bouwzaken.

overeenstemming komen.¹⁴ Voor de andere appelinstanties zijn geen gegevens beschikbaar, maar er zijn geen redenen om aan te nemen dat het aantal schikkingen hier hoger zou zijn. Uit de literatuur blijkt dat een schikking met name zal worden bereikt als beide partijen de kans op succes van hun zaak laag inschatten.¹⁵ Wellicht zijn bestuursorganen niet snel geneigd om te gaan schikken, omdat zij hun kans op succes in hoger beroep terecht hoog inschatten. Zoals we hiervoor zagen is het, als het bestreden besluit wordt vernietigd, voor een bestuursorgaan vaak nog wel mogelijk om tot een inhoudelijk gelijksoortig besluit te komen.

Al met al zien we, dat de verwachte baten van een succesvol hoger beroep zullen variëren per type rechtszoekende en per soort zaak. Bovendien is het lastig om de verwachte baten van een succesvol hoger beroep vooraf te specificeren, omdat een gegrondverklaring niet altijd hoeft te betekenen dat de burger het door hem of haar gewenste besluit krijgt. Daarom is er voor gekozen de verwachte baten van hoger beroep indirect te meten, door respondenten te vragen naar het belang van hun zaak. Er wordt dan verondersteld dat naarmate het belang van de zaak groter is, de eventuele baten van een hoger beroep ook groter zullen zijn. De tweede hypothese moet daarom enigszins worden aangepast:

H2 (aangepast): Naarmate het belang van de zaak groter is, is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld

4.3 De calculerende burger: het beperkt rationele keuzemodel

Het rationele keuzemodel is vanaf de jaren vijftig sterk bekritiseerd omdat het geen rekening houdt met omgevingsfactoren, zoals tijdsdruk, en met de beperkte cognitieve capaciteit van een individu, waardoor niet alle beschikbare informatie verwerkt kan worden. Door deze omstandigheden is het in veel situaties onmogelijk dat een individu bij het maken van keuzes het rationele keuzemodel precies volgt. Simon gebruikt hier de term *approximate rationality*, ofwel

¹⁴ Widdershoven e.a. 2008, p. 43. Widdershoven e.a. vonden dat in ongeveer 40% van de onderzochte zaken de rechtbankuitspraak werd vernietigd. Uit interviews bleek dat ongeveer 5-15% van deze vernietigingen toe kan worden geschreven aan overeenstemming tussen partijen. In het fiscale recht impliceert een schikking namelijk dat de bestreden uitspraak wordt vernietigd. In andere bestuursrechtelijke zaken zal een schikking meestal impliceren dat het hoger beroep wordt ingetrokken.

¹⁵ Van Koppen en Ten Kate 1991, p. 73.

begrensde rationaliteit voor.¹⁶ Zoals de term al aangeeft, wordt in deze benadering nog wel uitgegaan van rationaliteit: individuen proberen, binnen de genoemde beperkingen, tot een zo goed mogelijke keuze te komen op basis van zo veel mogelijk informatie.¹⁷ Tiemeijer vergelijkt een individu die een beslissing moet nemen met een kanovaarder. De koers van de kano wordt beïnvloed door externe factoren zoals de stroming, maar een individu heeft wel de mogelijkheid om de uiteindelijke richting te bepalen.¹⁸

Volgens Simon heeft het menselijk brein oplossingen bedacht voor de eerder genoemde beperkingen: een individu zal vaak *heuristics* of vuistregels gebruiken om beslissingen te kunnen nemen in alledaagse situaties.¹⁹ Zijn ideeën zijn verder ontwikkeld in de *heuristics and biases approach*, een onderzoeksrichting binnen de psychologie die zich richt op situaties waarin andere keuzes worden gemaakt dan op basis van het rationele keuzemodel zou worden voorspeld. Deze benadering laat zien dat vuistregels handig kunnen zijn bij het maken van complexe keuzes, maar ook kunnen leiden tot een inaccurate inschatting (*bias*).²⁰

Een van deze vuistregels is de *availability heuristic*. Deze vuistregel houdt in dat een individu een kans op een bepaalde gebeurtenis inschat op basis van het gemak waarmee hij of zij zich relevante voorbeelden van die gebeurtenis kan herinneren. Een individu zal zich veel voorkomende of opvallende gebeurtenissen makkelijker kunnen herinneren dan minder vaak voorkomende of minder opvallende gebeurtenissen.²¹ De kans dat de eerstgenoemde categorie gebeurtenissen zich voordoet zal daarom hoger worden ingeschat dan de tweede categorie gebeurtenissen. Als we deze redenering toepassen op de keuze voor hoger beroep, kunnen we verwachten dat een burger de verwachte kans op succes zal baseren op het gemak waarmee voorbeelden voor de geest kunnen worden gehaald van anderen die in eenzelfde situatie met succes hoger beroep hebben ingesteld. Dit kan leiden tot een verkeerde inschatting van de kans op succes in hoger beroep.

Tversky en Kahnemann hebben deze inzichten toegepast in hun *prospect theory*.²² Deze theorie behoudt het centrale uitgangspunt van het rationele keuzemodel dat burgers een keuze maken tussen opties op basis van een formule waarbij verwacht nut wordt berekend door de kans dat een scenario zich voor zal doen te vermenigvuldigen met de waarde die dit scenario oplevert. Echter, in

¹⁶ Simon 1956, p. 129.

¹⁷ Tiemeijer e.a. 2009, p. 31.

¹⁸ Tiemeijer e.a. 2011, p. 89-91.

¹⁹ Simon 1956.

²⁰ Newell e.a. 2007, p. 22.

²¹ Hardman 2009, p. 24.

²² Kahneman en Tversky 1979.

tegenstelling tot het rationele keuzemodel gaat de prospect theorie er vanuit dat kansen vertekend worden waargenomen. Individuen stellen zich kleine kansen vaak te groot voor, terwijl grote kansen juist worden onderschat.²³ Het is natuurlijk de vraag hoe dit uitwerkt in bestuursrechtelijke procedures: schatten rechtzoekenden de kans op succes in hoger beroep te hoog of juist te laag in?

Uit onderzoek van De Jong blijkt in ieder geval dat rechtzoekenden in bestuursrechtelijke procedures geen goede inschatting maken van de uitkomst van de procedure in hoger beroep. De Jong onderzocht de relatie tussen de geschatte kans op succes van de rechtszaak bij de rechtbank voor en na de zitting en de daadwerkelijke uitkomst van de procedure. Hij vond geen relatie tussen beide variabelen, wat er op duidt dat burgers de kans op succes niet goed kunnen voorspellen.²⁴

In hoofdstuk 3 zagen we dat de appelpercentages in het bestuursrecht relatief hoog zijn, terwijl de kans op succes relatief laag is. Het lijkt er daarom op dat appellanten in bestuursrechtelijke procedures de kans op succes in hoger beroep overschatten. Dit leidt tot de volgende hypothese:

H5: De meeste appellanten overschatten de kans op succes in hoger beroep

Uit onderzoek blijkt dat individuen zelf vaak niet doorhebben dat ze frequenties en kansen verkeerd inschatten: individuen zijn vaak te optimistisch over hun eigen vaardigheden op dit gebied. Dit onterechte optimisme komt ook voor bij professionals.²⁵ Uit onderzoek van Malsch onder meer dan 350 strafrechtadvocaten in Nederland blijkt dat advocaten geen goede inschatting kunnen maken van de uitkomst van een zaak. Malsch vroeg de advocaten om een doel te formuleren dat zij voor hun cliënt wilden behalen met de procedure, en vervolgens een inschatting te maken van de kans dat dit doel zou worden behaald. Nadat de rechtbank uitspraak had gedaan vergeleek Malsch de gemiddelde inschatting met de gemiddelde successcore. Hieruit bleek dat advocaten de kans dat een rechtszaak succesvol uitpakt voor hun cliënt met gemiddeld 11% overschatten.²⁶ Deze resultaten werden ook gevonden in een Amerikaans onderzoek onder advocaten in civiele zaken en strafzaken.²⁷ Professionele rechtshulpverleners maken wel een betere inschatting van de kans op succes dan gewone burgers, zo blijkt uit onderzoek van Malsch. Uit een experiment onder ongeveer 200 burgers en 200 advocaten blijkt dat advocaten

²³ Baron 2008, p. 262-264.

²⁴ De Jong 2004, p. 118.

²⁵ Hardman 2009, 95.

²⁶ Malsch 1990, p. 36.

²⁷ Goodman-Delahunty e.a. 2010.

beter in staat zijn om de waarschijnlijkheid van rechterlijke beslissingen in te schatten dan leken.²⁸

De vraag is dan, of de aanwezigheid van een professionele rechtshulpverlener zal leiden tot een betere inschatting van de kans op succes door burgers. Uit onderzoek van De Jong blijkt dat dit niet het geval is in bouwzaken.²⁹ Wellicht kan dit worden verklaard vanuit een verschijnsel dat wordt aangeduid als *egocentric advice discounting*: individuen zijn geneigd om hun eigen mening hoger aan te slaan dan die van de adviseur. Deze bevindingen blijken ook uit onderzoek waarin individuen te maken krijgen met een voor hen nieuwe situatie. Overigens blijkt wel dat burgers relatief meer te hechten aan advies van iemand die zij zien als een expert op een bepaald gebied of aan advies waarvoor zij hebben betaald.³⁰ Op basis van het voorgaande kan daarom worden verwacht dat de aanwezigheid van een rechtshulpverlener leidt tot een betere inschatting van de kans op succes.

H6: De aanwezigheid van een rechtshulpverlener leidt tot een betere inschatting van de kans op succes in hoger beroep

Het rationele keuzemodel stelt dat alleen toekomstige kosten en baten relevant zijn voor de beslissing die moet worden genomen. Uit veel sociaalwetenschappelijk onderzoek blijkt echter dat individuen zich in de praktijk anders gedragen: men is eerder geneigd om een bepaalde actie te ondernemen als hierin al tijd, geld of moeite is geïnvesteerd. Dit wordt ook wel het *sunk cost* effect genoemd. Uit onderzoek blijkt dat dit gedrag kan worden verklaard doordat individuen, als eenmaal een keuze is gemaakt die op het eerste gezicht verkeerd blijkt te zijn, bereid zijn om steeds maar weer kosten te maken in de hoop dat hun vasthoudendheid uiteindelijk toch beloond zal worden. Dit wordt ook wel *entrapment* genoemd. Hoe meer in het verleden is geïnvesteerd, hoe vervelender men het vindt dat al deze kosten ‘voor niets’ zijn geweest en hoe meer men geneigd is om op de eenmaal ingeslagen weg door te blijven gaan.³¹ In het licht van deze bevindingen kunnen we verwachten dat burgers eerder geneigd zijn om door te procederen en dus hoger beroep in te stellen, indien voor de procedure bij de rechtbank hogere kosten zijn gemaakt.

H7: Naarmate de rechtszoekende meer kosten heeft gemaakt tijdens de beroepsprocedure, is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld

²⁸ Malsch 1990, p. 75.

²⁹ De Jong 2004, p. 118.

³⁰ Bonaccio en Dalal 2006, p. 129-131.

³¹ Arkes en Blumer 1985.

4.4 De betrokken burger: distributieve rechtvaardigheid

Tegenwoordig wordt in de sociale wetenschappen algemeen aangenomen dat individuen in hun keuzegedrag niet alleen hun eigen belangen nastreven, maar ook de effecten van hun keuzes op de medemens en op hun eigen relatie tot anderen laten meewegen. Individuen worden, met andere woorden, in hun keuzes geleid door sociale normen. Deze benadering benadrukt dat burgers zijn ingebed in een netwerk van interpersoonlijke relaties en dat keuzes niet los kunnen worden gezien van dit maatschappelijke kader. Individuen reflecteren voortdurend op de verhouding tussen henzelf en andere burgers, bedrijven of organisaties. In de verhouding tussen een burger en de overheid is van belang dat burgers gevoelig zijn voor de wijze waarop zij door de overheid worden bejegend, en dat zij dit zullen vergelijken met hoe andere burgers door de overheid worden bejegend.

De term distributieve rechtvaardigheid refereert aan de verdeling van lasten en baten over individuen in de samenleving. Deze verdeling kan zowel op macroniveau als op microniveau worden geanalyseerd. Op het macroniveau gaat het om de verdeling van baten en lasten over de samenleving als geheel, terwijl op microniveau wordt gekeken naar de verdeling van baten en lasten over een aantal specifieke individuen door een externe beslisser.³² In deze paragraaf zullen we uitgaan van het microperspectief; centraal zal staan hoe burgers een beslissing van een rechter beoordelen. In de literatuur zijn drie normen gespecificeerd die bij deze afweging worden gebruikt: verdeling op basis van verdiensten (*equity*), op basis van gelijkheid (*equality*) en op basis van individuele behoeften (*need*).³³ Burgers gebruiken deze maatstaven afzonderlijk of in combinatie om een beslissing van een overheidsinstantie, die op hen is gericht, op zijn merites te beoordelen.

4.4.1 Verdeling op basis van verdiensten

De equity theorie van Adams benadrukt dat een individu onrechtvaardigheid zal ervaren als de verhouding tussen de baten die hij verkrijgt en zijn verdiensten (*investments*) verschilt van deze verhouding bij een of meer andere individuen uit een referentiegroep. Volgens deze theorie zullen individuen onrechtvaardigheid zowel ervaren als zij relatief benadeeld worden als wanneer zij relatief bevoordeeld worden. Adams benadrukt dat verdiensten subjectief zijn: in een cultuur waar arbeid door vrouwen lager wordt gewaardeerd zullen vrouwen er zelf ook weinig problemen mee hebben dat zij een lager salaris

³² Sabbagh 2001, p. 238-239.

³³ Burleigh en Meegan 2013, p. 121.

krijgen voor hetzelfde werk als mannen. Daarnaast zal de ‘jongste bediende’ binnen een bedrijf er meestal geen probleem mee hebben dat een collega met meer ervaring een hoger uurloon heeft.³⁴

We zien dus dat verschillen in de verdeling van baten en lasten tussen individuen worden geaccepteerd, zolang deze worden gemotiveerd op grond van criteria die door de betrokkenen worden aanvaard. Uit het equity principe worden in de sociaalwetenschappelijke literatuur over het algemeen drie distributieve criteria afgeleid: verdeling van baten en lasten op basis van geleverde inspanning, op basis van de bijdrage aan het behalen van gemeenschappelijke doelen en op basis van de talenten van een individu.³⁵

Deze drie beoordelingscriteria kunnen het beste worden verduidelijkt met het voorbeeld van een manager die moet beslissen aan welke ondergeschikte wordt geselecteerd voor een traineeprogramma. De manager kan deze keuze baseren op de inspanning die door de individuele werknemers is geleverd, en bijvoorbeeld de werknemer selecteren die de meeste overuren heeft gemaakt. Maar het is ook mogelijk om de werknemer te selecteren die de grootste bijdrage heeft geleverd aan de doelen van de organisatie, bijvoorbeeld door nieuwe klanten binnen te halen. Ten slotte is het mogelijk om de high potential, de meest getalenteerde werknemer, te kiezen voor het traineeship.

Hoe zal een burger, die geconfronteerd wordt met een uitspraak van een rechter, zich een oordeel vormen over de rechtvaardigheid van deze uitspraak? Als we uitgaan van de beoordeling van de uitspraak op basis van equity, hangt dit af van het soort zaak en de toepasselijke wet- en regelgeving. In bepaalde typen zaken zullen burgers verwachten dat kosten of baten worden toegekend op basis van hun talenten, terwijl in andere zaken de door een burger geleverde inspanning of juist de gerealiseerde prestaties diens verwachtingen over van de uitspraak zullen bepalen.

Geleverde inspanning zullen bijvoorbeeld een rol spelen in zaken rond zorgplichten. Dergelijke normen verplichten bijvoorbeeld een werkgever om ervoor te zorgen dat werknemers beschikken over een veilige werkplek, of ze verplichten een financiële instelling om cliënten goed te informeren over de risico's van een financieel product. Als de betrokkenen niet aan de gespecificeerde criteria voldoen, zal de toezichthouder (in de gegeven voorbeelden: de Inspectie SZW respectievelijk de AFM) een bestuurlijke boete opleggen. Een bedrijf of individuele burger zal het in dergelijke situaties niet rechtvaardig vinden als er een boete wordt opgelegd terwijl er veel tijd en moeite is geïnvesteerd in het naleven van de normen.

³⁴ Adams 1965, p. 273.

³⁵ Sabbagh 2001, p. 253.

Een voorbeeld van een verdeling op basis van geleverde prestaties is het toezichtsbeleid van toezichthouders zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Als een sector aantoonbaar een goedgekeurd intern kwaliteitssysteem te hebben opgezet, zal het toezicht op deze sector door de toezichthouder doorgaans worden versoepeld. Zo kan het toezicht worden gericht op sectoren die minder goed presteren. In een dergelijke situatie kan worden verwacht dat een bedrijf waar zich nooit problemen voordoen het niet rechtvaardig zal vinden als er toch bezoeken van de inspectie volgen, terwijl een concurrent waarin zich wel incidenten hebben voorgedaan wordt ontzien.

Bij de verdeling van baten op basis van talent kan worden gedacht aan het verlenen van toegang tot de studie geneeskunde op basis van de hoogte van examencijfers. Een weigering tot toelating voor de studie geneeskunde kan onrechtvaardig overkomen op een jongere, bijvoorbeeld omdat hij of zij zelf vindt dat het gemiddelde eindexamencijfer weinig zegt over de geschiktheid voor het vak van arts.

4.4.2 Verdeling op basis van gelijkheid

Verdeling op basis van gelijkheid is een eenduidiger concept: dit principe vereist slechts dat individuen gelijk worden behandeld. Een individu dat wordt geconfronteerd met een rechtelijke uitspraak kan op twee manieren beoordelen of deze uitspraak eerlijk is vanuit het equality-principe: door juridische bronnen te raadplegen of door zijn eigen situatie te vergelijken met een referentiegroep. Burgers zijn in een democratische rechtsstaat gelijk voor de wet: de wet- en regelgeving moeten worden toegepast op alle situaties die daaronder vallen.³⁶ Een burger zal dan ook verwachten dat hij of zij conform de regels zal worden behandeld; indien de uitspraak niet strookt met de regels zal een burger zich oneerlijk behandeld voelen. Verder kan een burger beoordelen of hij of zij op dezelfde manier wordt behandeld als andere burgers in dezelfde situatie door eerdere jurisprudentie te vergelijken met de uitspraak in de eigen zaak.

Het is echter maar de vraag of burgers in staat zijn om informatie uit juridische bronnen op de hierboven beschreven wijze toe te passen op de eigen zaak. Hierbij spelen twee problemen: een groot deel van de burgers is niet op de hoogte van het bestaan van bepaalde rechtsregels en, indien dit wel het geval is, is men niet goed in staat om de inhoud van deze regels op de eigen situatie toe te passen.

³⁶ Damen e.a. 2013, p. 62.

Uit diverse onderzoeken komt naar voren dat burgers niet op de hoogte zijn van regels over hun rechten en verplichtingen. Veel onderzoek op dit gebied spitst zich toe op de bekendheid van regels omtrent sociale voorzieningen onder de doelgroep (werklozen, minima of burgers met een beperking). Juist van dit soort regels mag worden verwacht dat de burgers die deze voorzieningen nodig hebben ervan op de hoogte zijn. In een gemeentelijk rekenkameronderzoek van Lempens e.a. dat begin 2013 werd uitgevoerd werden ruim 1500 burgers ondervraagd die gebruik maakten of wilden maken van maatschappelijke ondersteuning. Uit het onderzoek blijkt dat 20% van de ondervraagden geen goed beeld heeft van de mogelijkheden die de gemeente biedt op het vlak van maatschappelijke ondersteuning. Deze gemeentelijke taak heeft betrekking op de ondersteuning van mindervaliden bij persoonlijke verzorging (wassen, aankleden, eten, etc.), op hulp in de huishouding en op het aanbieden van vervoer (zoals een deeltaxi).

Uit onderzoek van Marseille blijkt eveneens dat een deel van de burgers niet goed is geïnformeerd is over de wet- en regelgeving. Daarnaast laten de bevindingen zien dat indien men wel goed is geïnformeerd, men de inhoud van de regels niet goed kan toepassen op de eigen situatie. Marseille interviewde meer dan 200 respondenten met een werkloosheids- of bijstandsuitkering. Het was voor deze respondenten mogelijk om scholing te volgen met behoud van uitkering, mits ze hier toestemming voor kregen van de uitkerende instantie (het UWV respectievelijk de gemeente). De kosten van deze scholing konden onder omstandigheden worden vergoed. Uit de interviews bleek dat iets meer dan de helft van de ondervraagde respondenten (51%) niet wist of er in de wet iets geregeld was over scholing. Daarnaast wist 60% van de ondervraagde respondenten niet of het volgen van scholing gevolgen heeft voor de hoogte van de uitkering. Van de resterende respondenten dacht 7% dit wel te weten maar gaf een verkeerd antwoord. Slechts 33% had daarmee een goed inhoudelijk beeld van de regels rond scholing. Marseille onderzocht eveneens, welke bronnen burgers gebruikten om juridische informatie te krijgen. De wet bleek slechts door 2% van de respondenten te worden geraadpleegd.³⁷ Ook uit andere studies blijkt dat burgers over onvoldoende informatie beschikken over de eigen rechten en plichten.³⁸ We zien dus, dat burgers nogal eens niet goed weten dat iets wettelijk is geregeld en, indien dit wel bekend is, de inhoud van deze regels niet goed kunnen toepassen op hun eigen situatie.

Als burgers zelf niet goed uit de voeten kunnen met de regelgeving en jurisprudentie, kan worden verwacht dat zij contact opnemen met het bestuur. Burgers kunnen ook informatie inwinnen bij het bestuur, waarmee kan worden beoordeeld of de beslissing die zij hebben gekregen overeenstemt met de regels.

³⁷ Marseille 1993, p. 197-202.

³⁸ Schuyt e.a. 1976, p. 260.

Uit het eerder genoemde onderzoek van Marseille bleek dat meer dan de helft (61%) van de ondervraagden contact had opgenomen met de betreffende overheidsinstantie, het arbeidsbureau, om duidelijkheid te krijgen over hun rechten en plichten. Een kleiner deel (14%) zocht naar schriftelijke juridische informatie.³⁹ Uit deze bevindingen blijkt dat de informatie die vanuit het betreffende overheidsinstantie wordt verstrekt voor veel burgers een van de meest belangrijke bronnen van informatie is. Het kan gaan om informatie die op aanvraag wordt verstrekt, of om informatie uit brochures of op de website van de instantie.

De informatievoorziening vanuit bestuursorganen blijkt in de praktijk echter niet altijd voldoende te zijn voor burgers om zich een goed beeld te vormen van hun rechten en plichten. Faber enquêteerde meer dan 650 personen met een werkloosheids- of een bijstandsuitkering die een re-integratietraject hadden doorlopen. Voordat een dergelijk traject start, is vereist dat de betrokken overheidsinstantie de burger voorlicht over zijn of haar rechten en plichten tijdens het traject en over de sancties als de plichten niet worden nageleefd. Uit de enquêtes bleek dat het bestuur de burgers wel informeerde over hun plichten en over eventuele sancties, maar in mindere mate over hun rechten. Bijna driekwart van de respondenten zei te zijn gewezen op plichten en sancties, terwijl minder dan de helft van de respondenten aangaf te zijn voorgelicht over zijn of haar rechten. Daarnaast werd informatie in veel gevallen alleen mondeling verstrekt en niet op schrift gesteld.⁴⁰

We zien dat burgers informatie uit juridische bronnen niet altijd kunnen gebruiken om de beslissing in hun eigen zaak te beoordelen. In dergelijk gevallen kan worden verwacht dat men gebruik maakt van ervaringen die men hoort in de sociale omgeving of die in de media worden gedeeld. Uit het onderzoek van Marseille bleek dat een klein deel (11%) van de respondenten ervaringen van anderen in dezelfde situatie als bron van juridische informatie gebruikte.⁴¹ Als een burger hoort dat een andere burger in dezelfde situatie op basis van dezelfde regelgeving beter wordt behandeld zal dit er waarschijnlijk toe leiden dat de uitspraak als oneerlijk wordt ervaren.

Beroepscriminelen zijn een voorbeeld van een bevolkingsgroep die waarschijnlijk veel gebruik maakt van ervaringen van anderen bij het beoordelen van beslissingen van de overheid. Casper deed in de jaren '70 onderzoek in drie grote Amerikaanse steden, waarbij meer dan 600 verdachten in strafzaken tweemaal werden geënquêteerd: tijdens en na afloop van de procedure. Uit dit onderzoek bleek, dat respondenten die vonden dat zij een relatief lichtere straf

³⁹ Marseille 1993, p. 202.

⁴⁰ Faber 2009, p. 274-284.

⁴¹ Marseille 1993, p. 202.

kregen dan anderen in vergelijkbare zaken de uitspraak vaker als rechtvaardig zagen dan de respondenten die vonden dat zij relatief een zwaardere straf kregen. Er bleek een sterk en statistisch significant verband tussen beide variabelen te bestaan.⁴²

Met de digitalisering van de samenleving is het waarschijnlijk gemakkelijker geworden voor burgers om de eigen situatie te vergelijken met die van anderen in dezelfde situatie. Denk aan de vaststelling van de WOZ-waarde van de eigen woning: met een paar muisklikken, kan de waarde van een vergelijkbare woning worden opgevraagd, waarmee de eigen vaststelling kan worden vergeleken.

4.4.3 *Verdeling op basis van behoeften*

Het derde criterium voor de verdeling van baten en lasten over individuen is *need*, ofwel behoefte. Dit criterium stelt dat baten over individuen moeten worden verdeeld naar gelang ieders behoefte. In het eerder gegeven voorbeeld van het traineeship zou de personeelsmanager ervoor kunnen kiezen om het traineeship aan te bieden aan de werknemer die de grootste behoefte heeft aan extra begeleiding. Het criterium kan worden herkend in sociale wet- en regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van minimumloon en bijstand.⁴³ Deze voorzieningen zijn in het leven geroepen om een bestaansminimum te garanderen. Als een burger die een beroep doet op dergelijke voorzieningen, zal een daaruit voortvloeiende beslissing van een overheidsinstantie door de burger worden getoetst aan de gepercipieerde eigen behoeften. Indien de gemeente bijvoorbeeld weigert om bijzondere bijstand te verlenen voor onvoorziene kosten die in de ogen van een burger noodzakelijk zijn, dan zal dit onrechtvaardig worden gevonden.

Een burger die de rechtvaardigheid van een beslissing beoordeelt op basis van zijn of haar behoeften, zal daarbij eerdere beslissingen door het bestuursorgaan in de evaluatie betrekken. Een voorbeeld hiervoor bieden de bezuinigingen op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). In het onderzoek van Lempens e.a. werd burgers gevraagd hoe tevreden zij waren over de voorzieningen die vanuit de gemeente waren toegekend. Een gedeelte van de respondenten gaf aan te weinig hulp in de huishouding te ontvangen vanuit de gemeente. Een derde van de respondenten die aangaven te weinig hulp te ontvangen, noemde als reden hiervoor dat zij opnieuw een medische indicatie

⁴² Casper 1987, p. 243-244.

⁴³ Sabbagh 2001, p. 252-254.

hadden gekregen van de gemeente. Hierdoor waren de uren huishoudelijke hulp die door de gemeente waren vergoed, sterk verminderd.⁴⁴

We zien dus dat het oordeel over de rechtvaardigheid van beslissingen van de overheid mede wordt bepaald door de verwachting van burgers dat zij hetzelfde zullen worden behandeld als in het verleden. Als een burger minder maatschappelijke voorzieningen krijgt toegewezen vanuit de gemeente, terwijl zijn of haar gezondheid er niet op is vooruit gegaan, zal dit als onrechtvaardig worden gezien. Wellicht had dezelfde burger, indien direct een lager aantal uren huishoudelijke hulp was toegekend, dit een minder groot probleem gevonden ('dan zijn de ramen maar wat minder schoon'). De discrepantie tussen de eigen verwachtingen en de beslissing van de overheidsinstantie was dan minder groot geweest.

In deze paragraaf zagen we dat er een vertaalslag nodig is om het concept distributieve rechtvaardigheid toe te passen in de context van een juridische procedure. In dit onderzoek zijn de drie beoordelingscriteria als volgt opgevat. Bij de verdeling op basis van verdiensten is geanalyseerd of burgers zelf vinden dat men datgene heeft gekregen waar men recht op meende te hebben. Bij de verdeling op basis van gelijkheid is gekozen om te focussen op de mate waarin de uitspraak aansluit op de wettelijke regels. We zagen eerder dat een groot deel van de burgers onvoldoende kennis heeft van de regels die op zijn of haar situatie van toepassing zijn. Het kan echter worden verwacht dat burgers die in een gerechtelijke procedure zijn verwikkeld hier een beter beeld van hebben dan de doorsnee burger. Daarnaast kan worden verwacht dat indien burgers de regels niet kennen, zij zich hier indirect een oordeel over vormen. Dergelijke oordeelsvorming vindt plaats door de eigen situatie te vergelijken met die van andere burgers of verhalen uit de media ('als de buurvrouw evenveel op de huishoudelijke hulp worden gekort zal het wel volgens de regels zijn'). Verdeling op basis van behoeften is opgevat als de mate waarin burgers vinden dat de uitspraak rekening houdt met hun specifieke situatie.⁴⁵

Op basis van de hiervoor weergegeven literatuur kunnen we veronderstellen, dat naarmate burgers de uitspraak op alle drie aspecten van distributieve rechtvaardigheid als rechtvaardiger ervaren, men de uitspraak eerder zal accepteren. Dit leidt tot de volgende hypothese:

H8: Naarmate de ervaren distributieve rechtvaardigheid vanuit het oogpunt van verdiensten, gelijkheid en behoeften groter is, is de kans minder groot dat zal worden geappelleerd

⁴⁴ Lempens e.a. 2013, p. 8.

⁴⁵ De operationalisatie van de begrippen is gebaseerd op Van den Bos 2007.

Uiteraard wordt de ervaren rechtvaardigheid van een beslissing mede beïnvloed door de mate waarin een uitkomst gunstig is voor het betreffende individu. Recent onderzoek laat zien dat rechtvaardigheidsoverwegingen deels worden beïnvloed door de mate waarin een individu in het gelijk wordt gesteld.⁴⁶ Individuen zijn nu eenmaal niet snel geneigd om negatief te oordelen over een voor hen gunstige uitkomst. Dit leidt tot de volgende hypothese:

H9: Naarmate de burger in de uitspraak meer in het gelijk wordt gesteld, wordt de rechtvaardigheid van de uitspraak als hoger ervaren

Overigens moet in het oog worden gehouden dat de ervaren rechtvaardigheid van een beslissing niet samen hoeft te vallen met de juridische kwaliteit: de conformiteit van de beslissing met het toepasselijke recht. De twee begrippen zijn echter ook niet geheel los van elkaar te zien. Bröring en Tollenaar wijzen erop dat het recht daarin uiteindelijk voortkomt uit de maatschappelijke opvattingen over de verhouding tussen burger en overheid. Dit betekent niet dat de op deze normen gebaseerde beslissing in een individueel geval wordt aanvaard. De auteurs wijzen erop dat juridische kwaliteit buiten het juridische perspectief niet altijd overtuigt: aan andere waarden komt soms meer betekenis toe. Een voorbeeld van een dergelijke waarde is procedurele rechtvaardigheid.⁴⁷

4.5 De betrokken burger: procedurele rechtvaardigheid

Terwijl distributieve rechtvaardigheid te maken heeft met de ervaren rechtvaardigheid van een beslissing, stelt procedurele rechtvaardigheid juist de procedure centraal waarmee deze beslissing tot stand is gekomen.⁴⁸ Deze benadering benadrukt het belang van een kwalitatief goede procedure.⁴⁹ Burgers die vinden dat de rechter hen eerlijk heeft behandeld zullen de uiteindelijke uitspraak vaak ook rechtvaardig vinden.⁵⁰

De eerste onderzoekers die de gevolgen van procedurele rechtvaardigheid analyseerden waren Thibaut en Walker.⁵¹ In een van hun eerste experimenten op dit gebied lieten ze studenten een strafzaak naspelen, waarbij de studenten in de rol kropen van de verdachte of het slachtoffer. Tijdens de zitting werden vijf verschillende procedures gevolgd, waarbij de rol van de rechter uiteenliep van

⁴⁶ Van Velthoven 2011, p. 14.

⁴⁷ Bröring en Tollenaar 2005, p. 92-93.

⁴⁸ Laemers, De Groot-van Leeuwen en Fredriks 2007, 22.

⁴⁹ Tyler 2006, p. 75.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld Genn e.a. 1999.

⁵¹ Van der Linden 2010, p. 21.

vrij terughoudend tot vrij actief. In het eerste type procedure hebben partijen meer invloed: zij kunnen ter zitting bewijs inbrengen en hun standpunt bepleiten. In het tweede type procedure heeft de rechter een onderzoekende rol en bepaalt hij grotendeels de gang van zaken ter zitting: partijen hebben weinig invloed op het verloop van de procedure. De studenten werd gevraagd om deze procedures te beoordelen.

Uit de uitkomsten bleek dat alle studenten een procedure waarin de rechter een meer terughoudende rol had het meest rechtvaardig vonden, ongeacht de uitkomst van de zaak. Volgens Thibaut en Walker kunnen deze resultaten worden verklaard door het feit dat dit type procedure de deelnemers meer invloed geeft over het gerechtelijke besluitvormingsproces.⁵² Op deze manier lieten zij als eersten zien dat verschillende procedures leiden tot verschillen in waargenomen rechtvaardigheid, los van de uitkomst van de procedure.

Een klassiek onderzoek naar de effecten van procedurele en distributieve rechtvaardigheid is Tyler's panel studie uit 1984 onder inwoners van Chicago naar ervaringen met de politie en met rechtbanken. De onderzoekers namen in twee achtereenvolgende ronden telefonische enquêtes af bij dezelfde groep respondenten: burgers die recent in aanraking waren gekomen met de politie of met de rechtbank. Tyler wilde op deze manier meten wat de relatieve invloed is van procedurele en distributieve rechtvaardigheid op de tevredenheid van burgers met een beslissing van de overheid.⁵³ De studie toonde een onafhankelijke invloed aan van zowel distributieve als procedurele rechtvaardigheid op de tevredenheid van individuen met de beslissing in hun zaak.⁵⁴ Vergelijkbare conclusies zijn naar voren gekomen uit een groot aantal andere vervolgonderzoeken.⁵⁵

We zien dus dat procedurele rechtvaardigheid van invloed is op de opvattingen van individuen, maar wat houdt het begrip precies in? We zagen dat Thibaut en Walker dit begrip opvatten als de mate waarin een individu vindt dat hij of zij het proces kan beïnvloeden. Leventhal ontwikkelde dit begrip verder en specificeerde criteria waaraan voldaan moet zijn wil een procedure als rechtvaardig worden ervaren. Het gaat om consistentie, onpartijdigheid, kwaliteit van besluitvorming, de aanwezigheid van een correctiemogelijkheid,

⁵² Thibaut e.a. 1973. Overigens moeten deze resultaten in het licht worden gezien van de angelsaksische rechtstraditie, die van oudsher een vrij passieve rol toebedeelt aan de rechter.

⁵³ Tyler 2006, p. 91-94.

⁵⁴ Tyler 2006, p. 92-97.

⁵⁵ Zie voor een overzicht Van der Linden 2010.

vertegenwoordiging en ethiek.⁵⁶ Uit het onderzoek van Tyler bleek dat dit geschikte criteria zijn om procedurele rechtvaardigheid te meten.⁵⁷

Het eerste criterium, consistentie, houdt in dat de procedure consistent wordt toegepast, ongeacht de persoonlijke kenmerken van de procespartijen. Onpartijdigheid houdt in dat de beslisser onbevooroordeeld is en geen persoonlijke motieven heeft om tot een bepaalde beslissing te komen. Kwaliteit van besluitvorming houdt in dat de beslissing wordt gebaseerd op alle beschikbare informatie en dat de beslisser deskundig is. De informatie die wordt gebruikt moet nauwkeurig zijn en fouten moeten worden geminimaliseerd. De aanwezigheid van een correctiemogelijkheid houdt in dat er mogelijkheden zijn om een onjuiste beslissing te herstellen. Als er grote barrières zijn om hoger beroep in te stellen, zal de ervaren rechtvaardigheid van de gerechtelijke procedure lager zijn. Vertegenwoordiging refereert aan de mate waarin partijen voor wie de beslissing van belang is controle kunnen uitoefenen over de procedure. Procespartijen willen kunnen deelnemen aan de procedure, bijvoorbeeld door zelf het woord te voeren. Ethiek heeft te maken met de mate waarin de procedure voldoet aan morele normen.

Leventhal benadrukt dat de inhoud en het relatieve gewicht van de genoemde criteria zal afhangen van de omstandigheden van het geval.⁵⁸ In de context van dit onderzoek is het criterium consistentie niet bruikbaar; de meeste burgers zullen niet kunnen beoordelen of een procedure consistent wordt toegepast omdat men niet dagelijks procedures voert. Ook de aanwezigheid van een correctiemogelijkheid is lastig te vertalen naar de context van dit onderzoek, omdat in dit onderzoek enkel zaken worden belicht waarin het mogelijk is om hoger beroep in te stellen. Bovendien is de appelprocedure in de onderzochte zaken in grote lijnen hetzelfde. Beide criteria worden daarom niet meegenomen in dit onderzoek, de overige criteria zullen wel worden gebruikt.

Een belangrijke aanvulling op de hiervoor besproken criteria van Leventhal is de indeling in rechtvaardigheidstypen van Greenberg, die hiermee voortbouwt op eerder onderzoek door Bies en Moag. Greenberg introduceert de begrippen interpersoonlijke en informatieve rechtvaardigheid. Met interpersoonlijke rechtvaardigheid doelt Greenberg op de mate waarin een deelnemer aan een proces het gevoel heeft dat hij of zij op een nette en respectvolle manier worden behandeld. Informatieve rechtvaardigheid heeft betrekking op de mate waarin

⁵⁶ Leventhal 1980, p. 27-55. Ik heb zoveel mogelijk de huidige interpretatie van deze criteria aangehouden, zie o.a. Van der Linden 2010, p. 22.

⁵⁷ Tyler 2006, p. 151.

⁵⁸ Leventhal 1980, p. 27-55.

actief informatie en uitleg wordt verstrekt over de procedure en de daaruit voortvloeiende beslissing. Beslissingen moeten worden uitgelegd of verklaard.⁵⁹

In veel recent onderzoek worden informatieve en interpersoonlijke rechtvaardigheid opgevat als onderdeel van procedurele rechtvaardigheid en gemeten door middel van een gecombineerde schaal.⁶⁰ Ik heb er voor gekozen om deze werkwijze te volgen en de criteria van Greenberg in aangepaste vorm toe te voegen aan de eerdere criteria van Leventhal. Het criterium ethiek van Leventhal overlapt deels met het later door Greenberg gedefinieerde criterium van interpersoonlijke rechtvaardigheid. In navolging van eerder onderzoek kies ik er voor om beide criteria te vervangen door respect in het interpersoonlijke verkeer.⁶¹ Het tweede criterium van Greenberg, de informatieve rechtvaardigheid van de procedure, wordt eveneens aangepast. In gerechtelijke procedures is er na de uitspraak geen contact meer mogelijk met de betreffende rechters. Ik definieer informatieve rechtvaardigheid daarom als de kwaliteit van de informatievoorziening over de procedure naar procesdeelnemers toe. Mijn definitie van procedurele rechtvaardigheid omvat dus de volgende vijf aspecten: onpartijdigheid, kwaliteit van besluitvorming, vertegenwoordiging, respectvolle bejegening en actieve informatieverstrekking.

Waarom is het voor een burger eigenlijk zo belangrijk om rechtvaardig te worden behandeld? Uit onderzoek blijkt dat de manier waarop men wordt behandeld vaak als indicatie wordt gezien van de positie van een individu binnen de maatschappij. Een rechtvaardige behandeling geeft een signaal af aan een individu dat hij of zij wordt geaccepteerd en gerespecteerd.⁶² Barclay onderzocht waarom Amerikaanse burgers die een civiele procedure bij de rechtbank verloren hadden, doorprocedeerden. In de VS wordt slechts een klein percentage van de civiele appelzaken door de hoger beroepsinstanties inhoudelijk behandeld omdat voor hoger beroep een verlossingsstelsel geldt. De kans dat een hoger beroep succes heeft is dan ook klein. Barclay hield telefonische diepte-interviews met 125 burgers die recent een uitspraak hadden ontvangen, waaronder 95 appellanten.

Uit de uitkomsten bleek dat veel burgers hoger beroep instelden omdat zij zich oneerlijk behandeld voelden door de rechtbank: men had het idee dat de eigen motieven in twijfel werden getrokken en dat de rechtbank bevooroordeeld was. Mannen in echtscheidingszaken hadden bijvoorbeeld het idee dat de rechter meer geneigd was om de vordering toe te wijzen aan de vrouw. De appellanten

⁵⁹ Greenberg 1993, p. 82-86. Overigens is de typologie van Greenberg een kwadrant, waarbij hij twee typen procedurele en twee typen distributieve rechtvaardigheid onderscheidt.

⁶⁰ Van der Linden 2010, p. 23-25.

⁶¹ Aldus ook Laemers, De Groot-van Leeuwen en Fredriks 2007, p. xii.

⁶² Langendijk 2012, p. 11.

in het onderzoek verwachtten dat in hoger beroep ruimte zou zijn om het gedrag van ofwel de rechters in eerste aanleg, ofwel de tegenpartij aan de kaak te stellen. Daarnaast wilden de appellanten met hun hoger beroep een signaal afgeven dat ze de gang van zaken bij de rechtbank niet accepteerden. Barclay leidt hieruit af dat de appellanten hoger beroep gebruiken als manier om hun sociale status en zelfbeeld zoals ze deze zelf ervaren te verbeteren, als dit door de procedure in eerste aanleg is verminderd.⁶³

We zien dus dat indien de procedure als onrechtvaardig wordt ervaren, partijen eerder geneigd zijn door te procederen. Als een procedure als eerlijk wordt ervaren zal juist het tegenovergestelde effect zich voordoen: er ontstaat een *cushion of support*, in die zin dat partijen positiever staan tegenover zowel gunstige als ongunstige uitspraken.⁶⁴ Dit effect is met name van belang bij een negatieve uitspraak: het opgebouwde krediet zorgt er dan voor dat burgers minder vaak zullen doorprocederen.

Bewijs hiervoor werd o.a. gevonden door Sanders in een enquêteonderzoek onder indieners van bezwaarschriften. Burgers die tijdens een bezwaarprocedure werden gehoord door het bestuursorgaan gingen minder vaak in beroep dan degenen die niet werden gehoord, en waarbij de gehele bezwaarprocedure dus op papier werd gevoerd. Dit had te maken met het feit dat de groep die was gehoord vaker was overtuigd van de correctheid van de beslissing van het bestuursorgaan dan degenen die niet waren gehoord.⁶⁵ De mogelijkheid om tijdens de procedure met het bestuur van gedachten te wisselen creëerde dus begrip bij de burgers voor de genomen beslissing.

Ook uit onderzoek van Marseille blijkt dat een hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid kan leiden tot meer berusting bij burgers in een voor hen negatieve uitspraak. Hij onderzocht het project Differentiatie van werkstromen dat plaatsvond bij vier rechtbanken. Bij deze rechtbanken vond zo snel mogelijk na de binnenkomst van het beroepschrift een regiezitting plaats. Op deze zitting werd in samenspraak met partijen besloten hoe de verdere behandeling van de zaak zou plaatsvinden: de behandeling werd dus toegespitst op de kenmerken van het geschil. Daarnaast kregen partijen duidelijkheid over hun bewijspositie en was een dialoog met de rechter hierover mogelijk. Uit 43 interviews met burgers wier zaak binnen de pilot viel blijkt dat deze burgers relatief vaak begrip toonden voor de uitspraak indien deze voor hen slecht uitviel. Ook waren de

⁶³ Barclay 1999, p. 440.

⁶⁴ Van Velthoven 2011, p. 9.

⁶⁵ Sanders 1999, p. 194-195.

appelpercentages bij twee van de deelnemende rechtbanken lager voor de zaken in de pilot dan voor de reguliere zaken.⁶⁶

De bovenstaande bevindingen leiden tot de volgende hypothese:

H10: Naarmate een burger de procedure bij de rechtbank als rechtvaardiger ervaart, is de kans minder groot dat hoger beroep wordt ingesteld

Individueen zijn niet altijd goed in staat om in te schatten of een uitkomst eerlijk is. Indien een burger een uitspraak krijgt van de rechtbank zal deze burger, zeker als er geen advocaat aanwezig is, vaak niet goed kunnen beoordelen of de uitspraak in overeenstemming is met de regelgeving en jurisprudentie. In dergelijke gevallen zal procedurele rechtvaardigheid worden gebruikt als een indicatie van distributieve rechtvaardigheid.⁶⁷ We kunnen dus verwachten dat naarmate een burger de procedure bij de rechtbank als eerlijker ervaart, de uitkomst ook als eerlijker zal worden ervaren. Dit leidt tot de volgende hypothese over de ervaren distributieve rechtvaardigheid:

H11: Naarmate de gevolgde procedure als rechtvaardiger wordt ervaren, zal ook de inhoud van de uitspraak rechtvaardiger worden gevonden

Sceptici benadrukken dat het verband dat in de bovenstaande hypothese wordt weergegeven ook een andere verklaring kan hebben. In deze visie kleurt de uitkomst van de zaak de perceptie van de procedure achteraf. Dit effect zal zich vooral voordoen indien rechtzoekenden worden ondervraagd over de procedure op het moment dat de uitkomst van de zaak al bekend is. Onderzoek van Tyler, Eshuis en Klapwijk en Ter Voert wijst op een dergelijk effect.⁶⁸ Klapwijk en Ter Voert ondervroegen consumenten die een procedure hadden gevoerd tegen een ondernemer bij de Geschillencommissie. De consumenten die een ongunstige uitspraak kregen bleken vaker het idee te hebben dat de commissie partijdig was en niet goed naar hun argumenten luisterde dan de consumenten die een gunstige uitspraak ontvingen. De verschillen tussen de twee groepen waren statistisch significant.⁶⁹

Deze verschillen kunnen wellicht worden verklaard vanuit attributietheorie. Deze theorie voorspelt dat procespartijen die een gunstige uitkomst realiseren deze uitkomst vaak zullen toeschrijven aan hun eigen capaciteiten. Men schrijft

⁶⁶ Marseille 2010, p. 229. Het betrof een zwak verband, dat door het kleine aantal zaken in de steekproef niet significant was.

⁶⁷ Van den Bos, Van der Velden en Lind 2014.

⁶⁸ Tyler 2006, p. 92-93 en Eshuis 2009, p. 12.

⁶⁹ Klapwijk en Ter Voert, p. 60-61.

een positieve uitspraak toe aan een juridisch goed doortimmerd beroepschrift of een scherp pleidooi ter zitting. Procespartijen die een negatieve uitspraak ontvangen zullen dit juist vaak wijten aan externe omstandigheden, zoals de procedure bij de rechtbank.⁷⁰ Michiels toetste deze veronderstellingen in het civiele recht door middel van enquêtes met 129 burgers en bedrijven die beroep hadden ingesteld in zaken waarin een bestemmingsplan ter discussie stond. Uit de bevindingen blijkt dat rechtzoekenden die een ongunstige uitspraak ontvangen minder snel geneigd zijn om deze uitkomst aan zichzelf toe te schrijven dan rechtzoekenden die een gunstige uitspraak ontvangen.⁷¹

De hierboven beschreven bevindingen leiden tot de volgende hypothese:

H12: Naarmate de uitspraak van de rechtbank gunstiger is voor de rechtszoekende, zal ook de gevolgde procedure als rechtvaardiger wordt ervaren

We zien dat hypothesen 11 en 12 rivaliserende theorieën als uitgangspunt nemen. De theorie waarop hypothese 11 berust veronderstelt dat het verloop van een procedure een sterke invloed uitoefent op de acceptatie van beslissingen. Hypothese 12 nuanceert dit effect, door te stellen dat rechtvaardigheidsoordelen vaak sterk worden gekleurd door de uitkomst van een procedure. Het verloop van de procedure is in deze visie nauwelijks van invloed op de ervaren procedurele rechtvaardigheid, die wordt gereduceerd tot een rationalisatie achteraf.

Deze conflicterende visies hebben in de literatuur geleid tot discussie over het relatieve belang van rechtvaardigheidsoordelen ten opzichte van de materiële belangen van een individu. Enerzijds benadrukken onderzoekers als Van den Bos dat burgers vaak onvoldoende informatie tot hun beschikking hebben om een beslissing op zijn merites te beoordelen. Procedurele rechtvaardigheid zal in dergelijke gevallen een grote rol spelen.⁷² Anderzijds blijkt uit een groot aantal onderzoeken naar geschilbeslechting in Nederland dat de acceptatie van een uitkomst met name wordt bepaald door de mate waarin die uitkomst gunstig is voor het betreffende individu. De ervaren rechtvaardigheid speelt een kleinere rol in de acceptatie van een uitkomst.⁷³

⁷⁰ Minekus 2003.

⁷¹ Michiels 1982, p. 547.

⁷² Van den Bos 2007, p. 184.

⁷³ Van Velthoven 2011, p. 15; Van Velthoven en Klein Haarhuis 2010, p. 173-176.

Op grond hiervan kom ik tot de volgende hypothese:

H13: Rechtvaardigheidsoverwegingen spelen een minder grote rol bij de beslissing om al dan niet hoger beroep in te stellen dan de mate waarin de burger in de beroepsprocedure in het gelijk is gesteld.

4.6 Overige onderzoeksbevindingen

Deze paragraaf behandelt overige factoren die van invloed zijn op de keuze voor hoger beroep. Daarbij gaat het om twee soorten factoren: factoren die samenhangen met de manier waarop de rechtszaak is verlopen en factoren die samenhangen met de kenmerken van de betreffende burger. We behandelen eerst de factoren die samenhangen met de kenmerken van de rechtszoekende. Vervolgens gaan we in op de rol van de rechtshulpverleners, de procedure bij de rechtbank en de inhoud van de uitspraak.

4.6.1 Kenmerken van rechtzoekenden

Uit het eerder besproken onderzoek van Schuyt e.a. bleek dat de huwelijkse staat en het geslacht van een burger geen invloed hebben op het al dan niet instellen van hoger beroep. De leeftijd van rechtzoekenden bleek wel een effect te hebben: appellanten waren over het algemeen ouder dan degenen die in de uitspraak van de rechtbank berustten. Ook opleidingsniveau bleek een positief effect te hebben op de kans dat hoger beroep werd ingesteld: appellanten waren doorgaans beter opgeleid. Ook het inkomen van het huishouden van de respondent bleek van invloed op de beslissing om hoger beroep in te stellen. Het exacte effect verschilde echter per zaak. In zaken op grond van de toenmalige Ziektewet viel op dat burgers met een hoger inkomen minder vaak in hoger beroep gingen. In zaken op grond van de Werkloosheidswet ging men juist vaker in hoger beroep indien het inkomen hoger was.⁷⁴

Aan het begin van hoofdstuk 4 zagen we al dat op grond van het rationele keuzemodel mag worden verwacht dat burgers met een hoger inkomen vaker hoger beroep zullen instellen dan degenen met een lager inkomen. De bovenstaande bevindingen onderbouwen daarnaast de volgende hypothese:

⁷⁴ Schuyt e.a. 1978, p. 117-122. Door het relatief kleine aantal zaken in de steekproef waren de gevonden verbanden niet voor alle rechtsgebieden significant.

H14: Naarmate een burger ouder is, is de kans dat hoger beroep wordt ingesteld groter

In een eerdere studie onderzochten Schuyt e.a. de invloed van leeftijd, opleiding en inkomen op de toegang tot de rechter en het gebruik van rechtshulp. Uit de uitkomsten bleek dat leeftijd, opleiding en inkomen van invloed zijn op het gebruik van rechterlijke procedures en rechtshulp. Uit de onderzoeksresultaten bleek bovendien dat het verband tussen inkomen en het gebruik van rechtshulp niet lineair is maar een u-curve vertoont.⁷⁵ Het verband geeft dus aan dat huishoudens met lage en hoge inkomens voldoende toegang hebben tot rechtshulpverleners, terwijl voor huishoudens met een middeninkomen de kosten van een rechtshulpverlener te hoog zijn.

Deze u-curve kan worden verklaard vanuit het rationele keuzemodel: de lage inkomens hebben voldoende middelen voor het gebruik van rechtshulp doordat deze groep een toevoeging krijgt voor de kosten van een rechtshulpverlener vanuit de Raad voor de rechtsbijstand. Middeninkomens krijgen een dergelijke toevoeging niet en voor hen is een rechtshulpverlener dus relatief duurder. De huishoudens met een relatief hoog inkomen krijgen ook geen toevoeging, maar kunnen de kosten van rechtshulp zonder veel problemen dragen.

Ook Van Velthoven en Ter Voert vonden bewijs voor deze u-curve in hun onderzoek naar het verloop van (potentieel) juridische problemen. Uit een webenquête onder meer dan 2.000 burgers bleek dat zowel de lagere als de hogere inkomensgroepen in de onderzoeksperiode ongeveer twee maal zo vaak contact hadden met een advocaat als de middeninkomens. De gevonden verschillen waren statistisch significant maar uit de gegevens bleek ook dat de u-curve deels wordt veroorzaakt door een ongelijke verdeling van problemen over de bevolking. Burgers met lage en hoge inkomens hebben relatief vaker te maken met juridische problemen dan burgers met een middeninkomen.⁷⁶ In een latere herhaling van het onderzoek onder meer dan 2.000 burgers wordt geen u-curve aangetroffen. In plaats daarvan is sprake van een lineair negatief verband: het aantal contacten met de advocatuur neemt geleidelijk af naarmate het inkomen toeneemt.⁷⁷

Dit leidt tot de volgende hypothese over de mate waarin een rechtshulpverlener wordt ingeschakeld:

H15: Naarmate het inkomen van een burger hoger is, is de kans dat een rechtshulpverlener wordt ingeschakeld kleiner

⁷⁵ Schuyt e.a. 1976, p. 110.

⁷⁶ Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 107.

⁷⁷ Velthoven en Klein Haarhuis 2010, p. 104.

Ook de proceservaring van de burger zal waarschijnlijk een rol spelen bij de beslissing om hoger beroep in te stellen. Galanter maakt in dit kader een onderscheid tussen *repeat players* en *one-shotters*. Repeat players maken vaak gebruik van het rechtssysteem terwijl one-shotters maar een of twee keer in hun leven hun *day in court* beleven. De repeat player verkrijgt daardoor specifieke kennis die de one-shotter niet heeft: er wordt expertise ontwikkeld op het gebied van het procesrecht, er worden schaalvoordelen gerealiseerd en er kunnen goede relaties worden ontwikkeld met rechters en advocaten. Terwijl het belang van een zaak meestal groot is voor een one-shotter, is dit relatief kleiner voor een repeat player. Dit alles stelt repeat players in staat om strategisch te procederen.⁷⁸

Als we deze typologie toepassen op het bestuursrecht dan zien we dat de meeste grote bestuursorganen, bedrijven en non-profit instanties repeat-players zijn, terwijl individuele burgers en het midden- en kleinbedrijf meestal one-shotters zullen zijn. Met name burgers zullen over het algemeen niet veel ervaring hebben met juridische procedures. Toch kunnen we verwachten dat het onderscheid tussen one-shotters en repeat players minder een zwart-wit onderscheid is als wel een continuüm.⁷⁹ Ook burgers en kleine bedrijven kunnen repeat players zijn indien zij vaker procederen. Deze groep ontwikkelt namelijk kennis op het gebied van procesrecht en is in staat om relaties op te bouwen met advocaten, rechtswinkels en andere rechtshulpverleners. De kosten van een hoger beroep worden daarom voor deze groep lager: er hoeft minder tijd te worden geïnvesteerd in het zoeken van een advocaat of het uitzoeken van de regels rond de juridische procedure.

Op grond van het rationele keuzemodel kunnen we dus verwachten dat een rechtzoekenden die in het verleden meer proceservaring heeft opgedaan vaker hoger beroep zal instellen dan een burger met minder proceservaring. Dit leidt tot de volgende hypothese:

H16: Naarmate een burger meer proceservaring heeft, is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld.

4.6.2 De rol van de rechtshulpverlener

De aanwezigheid van een rechtshulpverlener kan op verschillende manieren invloed hebben op de keuze voor hoger beroep. We zagen eerder dat de hulp van

⁷⁸ Galanter 1974, p. 97-100.

⁷⁹ In zijn artikel beschrijft Galanter het onderscheid als een continuüm; latere auteurs hebben dit onderscheid echter opgevat als een dichotomie.

een jurist of andere gemachtigde ervoor kan zorgen dat een burger de kans op een positieve uitspraak van de appelrechter beter kan inschatten. Daarnaast kan een rechtshulpverlener procedurele informatie aan de cliënt verschaffen. Niet elke burger zal zich bewust zijn van het feit dat hoger beroep openstaat. Schuyt e.a. interviewden burgers die recent de keuze hadden gemaakt om wel of niet in beroep te gaan tegen een beslissing van een bestuursorgaan. De onderzoekers vroegen de respondenten of men op de hoogte was van de mogelijkheid om beroep in te stellen. Hoewel de beslissing van het bestuursorgaan zelf de mogelijkheid van beroep noemde, gaf toch een op de vijf burgers aan niet te weten dat beroep mogelijk was.⁸⁰

Vergelijkbare uitkomsten werden gevonden door Herweijer en Van de Peppel. Uit enquêtes met burgers die recent een beslissing van een bestuursorgaan hadden ontvangen bleek dat meer dan een op de tien ondervraagden niet wist dat het mogelijk was om tegen deze beslissing bezwaar te maken. Deze uitkomst is verrassend omdat een dergelijk besluit een clause dient te bevatten waarin de mogelijkheid wordt genoemd om bezwaar te maken.⁸¹

Het is de vraag of deze uitkomsten ook van toepassing zijn op de stap van beroep naar hoger beroep. Wellicht zijn burgers die al eenmaal voor een stap naar de rechter hebben gekozen, beter op de hoogte zullen zijn van de mogelijkheden om door te procederen. Dit neemt niet weg dat de aanwezigheid van een advocaat kan helpen bij het verkrijgen van procedurele informatie over de appeltermijn, het betalen van griffierecht en dergelijke.

Op basis van de bovenstaande bevindingen zou kunnen worden verondersteld dat burgers met een rechtshulpverlener vaker doorprocederen. De kans dat men weet van de mogelijkheid dat hoger beroep openstaat is wellicht groter, en bovendien zal men beter op de hoogte zijn van de procedureregels rond het instellen van hoger beroep. Het is aannemelijk dat de drempel om daadwerkelijk hoger beroep in te stellen daardoor wordt verlaagd. Marseille onderzocht het procesgedrag van burgers in 147 bouwzaken en socialezekerheidszaken. In deze studie kon geen bewijs worden gevonden tussen de aanwezigheid van een rechtshulpverlener en het instellen van hoger beroep.⁸² Ook De Jong vond geen verschil tussen de appelpercentages van burgers die wel, en burgers die geen gebruik maakten van de diensten van een rechtshulpverlener.⁸³

⁸⁰ Schuyt e.a. 1978, p.124.

⁸¹ Herweijer van Van de Peppel 1999, p. 39-52.

⁸² Marseille 2004, p. 154.

⁸³ De Jong 2004, p. 151.

Marseille, De Graaf en Smit onderzochten meer dan 500 uitspraken waartegen hoger beroep open had gestaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De auteurs vergeleken zaken waarin hoger beroep was ingesteld met zaken waarin dit niet was gebeurd. Tegen ongeveer de helft van de uitspraken in de steekproef was hoger beroep ingesteld, in de andere helft had de burger de zaak laten rusten. De steekproef omvatte alle zaken waarvoor de Afdeling als appelrechter fungeert, uitgezonderd vreemdelingenzaken. Uit onderzoek van de dossiers in deze zaken bleek dat er een zwak positief verband bestaat tussen de aanwezigheid van een gemachtigde en het instellen van hoger beroep: de kans dat een burger hoger beroep instelt is iets groter als men wordt bijgestaan door een gemachtigde. Het aantal zaken was in dit geval echter te klein om een statistisch significant verband vast te kunnen stellen.⁸⁴

Op grond van bovenstaande onderzoeksbevindingen kom ik tot de volgende hypothese:

H17: Als een burger door een rechtshulpverlener wordt vertegenwoordigd, is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld

4.6.3 De procedure bij de rechtbank

We zagen eerder dat de ervaren rechtvaardigheid van de procedure bij de rechtbank van invloed is op het instellen van hoger beroep. De rechter kan de ervaren procedurele rechtvaardigheid beïnvloeden door gebruik te maken van de instrumenten die hij op grond van de Awb heeft, zo blijkt uit onderzoek van Eshuis. Hij onderzocht in welke mate procedurele rechtvaardigheid de naleving door burgers beïnvloedt van uitspraken en schikkingsafspraken in civiele zaken. Uit enquêtes met burgers in 260 zaken bleek dat als de rechter een zogenaamde comparitie na antwoord organiseerde, zowel de eisers als de gedaagden een hogere procedurele rechtvaardigheid ervoeren. Partijen waren verplicht om op deze zitting te verschijnen zodat vragen konden worden gesteld door de rechter of geprobeerd kon worden om tot een schikking te komen. De comparitie na antwoord leverde een extra contactmoment op ten opzichte van de normale gang van zaken: dit lijkt door procespartijen te worden gewaardeerd.

Uit het onderzoek van Eshuis blijkt verder dat het horen van getuigen door de rechter leidt tot een hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid bij beide partijen. Waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit dat partijen het waarderen dat de rechter stappen zet om de feiten helder te krijgen. Het inschakelen van een deskundige leidde verrassend genoeg juist tot lagere ervaren procedurele

⁸⁴ Marseille, De Graaf en Smit 2007, p. 117.

rechtvaardigheid. Volgens Eshuis is dit te wijten aan het feit dat de inschakeling van een deskundige vaak problemen met zich brengt die partijen niet hebben voorzien (lange duur, discussies over de betaling van de kosten), terwijl de mening van de deskundige vaak niet de duidelijkheid brengt die partijen hiervan hadden verwacht.⁸⁵

Al met kunnen we uit het onderzoek van Eshuis concluderen dat inspanningen om de feiten helder te krijgen leiden tot een hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid, en daarmee waarschijnlijk tot een kleinere kans dat hoger beroep wordt ingesteld. Als processtappen voor partijen als een verrassing komen zal dit tot een lagere ervaren procedurele rechtvaardigheid leiden, en daarmee tot een hogere kans dat hoger beroep wordt ingesteld.

Ook de doorlooptijd van de procedure beïnvloedt de mate waarin burgers doorprocederen. Onder de doorlooptijd wordt de tijd vanaf het instellen van beroep tot het moment van de uitspraak verstaan. Uit de eerder genoemde studie van Marseille bleek geen rechtlijnig verband tussen de doorlooptijd en de mate waarin burgers hoger beroep instellen. Het bleek dat het aantal appels lager lag als de doorlooptijden ofwel vrij kort waren (minder dan 4 maanden) ofwel vrij lang (langer dan 1,5 jaar). Als de doorlooptijd binnen deze periode lag was het aantal ingestelde appels hoger. Als er alleen een onderscheid werd gemaakt tussen zaken met een doorlooptijd tot 1,5 jaar en zaken die langer duurden bleek dat er een negatief verband was tussen de doorlooptijd en de kans dat hoger beroep werd ingesteld. Indien de rechtszaak langer dan 1,5 jaar duurde was de kans kleiner dat hoger beroep werd ingesteld dan indien de zaak binnen deze termijn werd afgehandeld.⁸⁶

Een mogelijke verklaring voor deze bevindingen zou kunnen zijn dat naarmate de procedure bij de rechtbank langer duurt, burgers minder geneigd zijn om nog een procedure te starten die ook weer tijd in beslag zal nemen. Burgers geven de voorkeur aan een vlot verloop van de procedure: zelfs als men baat heeft bij uitstel van een definitieve beslissing heeft men over het algemeen toch liever snel zekerheid over de eigen rechtspositie, zo blijkt uit onderzoek van De Jong.

De Jong onderzocht de tijdsvoorkeur van bouwers en omwonenden in zaken rond een omgevingsvergunning. Het rationele keuzemodel voorspelt dat partijen bij een geschil een lange doorlooptijd prefereren indien hun feitelijke uitgangspositie gunstig is, de uitspraak deze gunstige positie teniet kan doen en de kosten van verlenging van de procedure laag zijn. Deze situatie geldt bijvoorbeeld voor een burger die een vergunning heeft gekregen voor de bouw van een dakkapel, waartegen bezwaar is gemaakt door een omwonende. Als de

⁸⁵ Eshuis 2009, p. 86-88.

⁸⁶ Marseille 2004, p. 82. Eerder onderzoek kon geen relatie tussen deze variabelen aantonen (Schuyt e.a. 1978, p. 249).

dakkapel al is voltooid kan de eigenaar gedurende de procedure nog gebruik maken van het bouwwerk, terwijl een uitspraak van de bestuursrechter een verslechtering van zijn of haar positie kan betekenen (de vergunning was ten onrechte verleend, het bouwwerk moet worden afgebroken). Uit het onderzoek blijkt dat zelfs in dergelijke situaties burgers toch vaak zo snel mogelijk duidelijkheid willen over hun rechtspositie.⁸⁷ Dit kan worden verklaard vanuit de stress en onzekerheid die een juridische procedure met zich brengt.

Het voorgaande leidt tot de volgende hypothese:

H18: Naarmate de doorlooptijd van de procedure bij de rechtbank langer is, is de kans dat hoger beroep wordt ingesteld kleiner

Uit het eerder besproken onderzoek van Marseille, De Graaf en Smit blijkt verder dat indien een burger aanwezig is op de zitting, de kans groter is dat hoger beroep wordt ingesteld. De onderzoekers geven aan dat de aanwezigheid op de zitting een indicatie is van de betrokkenheid van de burger bij de zaak.⁸⁸ Burgers die meer belang hechten aan de zaak zullen eerder geneigd zijn om naar de zitting te gaan, terwijl burgers die onverschilliger staan tegenover de zaak eerder weg zullen blijven en geen hoger beroep zullen instellen. Ik kom dan ook tot de volgende hypothese:

H19: Indien de burger ter zitting aanwezig is, is de kans dat hij of zij hoger beroep zal instellen groter

4.6.4 De uitspraak van de rechtbank

We zagen in hoofdstuk 2 dat de rechtbank tot vier einduitspraken kan komen: de rechtbank kan zichzelf onbevoegd verklaren, het beroep niet-ontvankelijk verklaren, het beroep ongegrond verklaren of het beroep gegrond verklaren. Indien het beroep gegrond wordt verklaard hoeft dit niet te betekenen dat de rechtbank de burger in alle opzichten gelijk geeft. Hierdoor kan het toch voorkomen dat tegen een gegrondverklaring hoger beroep wordt ingesteld.

Uit het eerder genoemde onderzoek van Marseille, De Graaf en Smit blijkt echter dat deze situatie niet vaak voorkomt. Slechts in 1% van de onderzochte rechtbankuitspraken blijkt sprake te zijn van een gegrondverklaring die in hoger beroep wordt aangevochten door de betrokken burger. In alle zaken waarin deze situatie zich voordeed bleek de burger te zijn vertegenwoordigd door een

⁸⁷ De Jong 2004, p. 117.

⁸⁸ Marseille, De Graaf en Smit 2007, p. 118.

gemachtigde.⁸⁹ Mogelijk heeft dit te maken met het feit dat een gemachtigde beter op de hoogte is van de noodzaak om hoger beroep in te stellen tegen een gegrondverklaring als men het niet eens is met een of meer overwegingen in de uitspraak.

We zagen eerder dat procedurele rechtvaardigheid onder andere inhoudt dat de rechter partijen goed informeert over het verloop van de procedure. Uit het eerder beschreven onderzoek van Eshuis blijkt dat procespartijen die worden verrast tijdens de procedure een lagere procedurele rechtvaardigheid ervaren dan partijen waarbij dit niet het geval is. Een meta-evaluatie door Herweijer en Lunsing van drie onderzoeken naar het functioneren van de bezwaarschriftprocedure laat een vergelijkbaar beeld zien. Uit de bevindingen volgt dat burgers een informele aanpak tijdens de bezwaarfase hoger waarderen dan een formele procedure. De onderzoekers geven als verklaring dat de formele aanpak burgers vaak voor verrassingen stelt: het bestuursorgaan informeert burgers onvoldoende tijdens de procedure. Burgers werden bijvoorbeeld verrast als de ambtenaar die het besluit had genomen ook op de hoorzitting aanwezig was, en daar de bezwaarcommissie probeerde te overtuigen van de juistheid van zijn of haar beslissing.⁹⁰

We zien dus dat verrast worden tijdens de procedure leidt tot een lagere ervaren procedurele rechtvaardigheid. We kunnen daarom verwachten dat als de uitspraak voor de burger als een verrassing komt, de burger ook minder tevreden zal zijn over deze uitspraak. Als de uitspraak bijvoorbeeld berust op een andere waardering van bewijs dan de rechtszoekende had verwacht, zal deze waarschijnlijk vinden dat de rechter hem of haar beter had moeten informeren, zodat de burger aanvullend bewijs had kunnen verzamelen. De rechtszoekende zal dan het idee hebben dat er onvoldoende gelegenheid is gegeven om zijn of haar standpunt te onderbouwen. We kunnen dus verwachten dat als de uitspraak als een verrassing komt, de burger zal vinden dat de informatievoorziening tijdens de procedure tekort is geschoten en eerder hoger beroep zal instellen tegen de uitspraak. Dit leidt tot de volgende hypothese:

H20: Als de uitspraak voor de burger als een verrassing komt, is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld dan als de burger de uitspraak had verwacht

⁸⁹ Marseille, De Graaf en Smit 2007, p. 94-117. Het gaat om 5 van de bestudeerde 517 uitspraken van rechtbanken. Als we enkel kijken naar degenen die hoger beroep hebben ingesteld is het belang van deze groep groter: 11% van de appellanten gaat in hoger beroep tegen een gegrondverklaring.

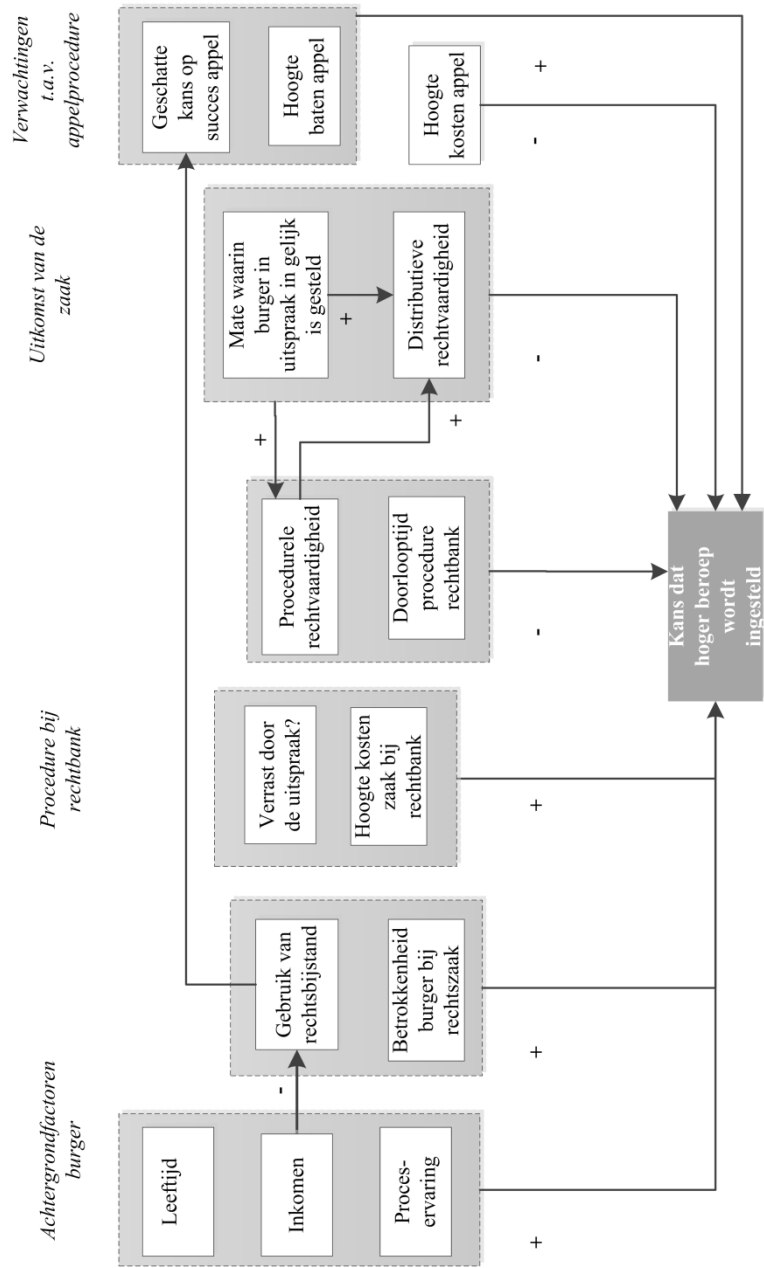
⁹⁰ Herweijer en Lunsing 2011, p. 27.

4.7 Conclusie en conceptueel model

We zien dat de beslissing om in hoger beroep te gaan wordt beïnvloed door een groot aantal factoren die in verschillende categorieën kunnen worden ondergebracht: de achtergrondkenmerken van de burger, de kenmerken van de zaak, de procedure bij de rechtbank, de uitkomst van de zaak en de verwachtingen ten aanzien van de appelprocedure. Deze factoren staan niet op zichzelf, maar beïnvloeden elkaar ook onderling.

De veronderstelde relatie tussen de diverse factoren en de beslissing om hoger beroep in te stellen is weergegeven in de hiervoor beschreven hypothesen. Deze hypothesen zijn samengevat in een conceptueel model (zie figuur 4.1). Dit model geeft de invloed weer van de verschillende factoren op de kans dat hoger beroep wordt ingesteld door een burger. Een te onderzoeken verband is weergegeven door middel van een ononderbroken lijn. De pijl geeft de richting van het veronderstelde verband aan. De symbolen bij de lijnen (+ of -) geven aan of het om een positief dan wel negatief verband gaat.

Figuur 4.1: Conceptueel model



5. Gegevensverzameling en generaliseerbaarheid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijf ik hoe de gegevensverzameling voor het onderzoek heeft plaatsgevonden. Welke keuzes zijn gemaakt bij de afbakening van de onderzoekspopulatie en de selectie van de steekproef? Welke organisaties waren betrokken bij het onderzoek? Hoe is de gegevensverzameling verlopen? Daarnaast beschrijf ik de uitkomst van een non-respons analyse. Met een dergelijke analyse wordt getracht inzicht te krijgen in de mate waarin de steekproef een goede afspiegeling vormt van de onderzoekspopulatie.

In paragraaf 5.2 schets ik de keuzes die zijn gemaakt bij de afbakening van de onderzoekspopulatie en de steekproef, en de redenen voor deze keuzes. In paragraaf 5.3 wordt de onderzoeksopzet beschreven. In paragraaf 5.4 beschrijf ik het verloop van de gegevensverzameling en de daarmee gerealiseerde respons. In paragraaf 5.5 worden de resultaten van de non-respons analyse beschreven en geanalyseerd.

5.2 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op de beleving van de bestuursrechtspraak door rechtzoekenden. Onder bestuursrechtelijke zaken versta ik alle rechtszaken waarin een besluit van een bestuursorgaan ter toetsing aan een bestuursrechter wordt voorgelegd.¹ Deze afbakening van het bestuursrecht omvat ook de fiscale zaken en de bestuurlijke boetes die door het OM worden opgelegd op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). De onderzoekspopulatie bestaat daarmee uit burgers in bestuursrechtelijke zaken die een appellabele uitspraak van de bestuursrechter hebben ontvangen.

Omdat het een grote groep zaken betreft, is een beperking van het onderzoek tot enkele rechtsgebieden binnen het bestuursrecht noodzakelijk. Uiteindelijk zijn drie rechtsgebieden geselecteerd voor het onderzoek:

¹ Vgl. art. 1:4 lid 1 Awb.

belastingzaken, omgevingszaken en bijstandszaken.² Bij de selectie van deze rechtsgebieden is rekening gehouden met de omvang van het aantal zaken dat elk jaar instroomt in hoger beroep. Uit paragraaf 3.6 bleek dat de geselecteerde rechtsgebieden elk een substantiële instroom van zaken kennen in hoger beroep.

Een ander voordeel van de gekozen selectie is dat deze de variëteit in bestuursrechtelijke zaken weerspiegelt. Zo zijn bij de gekozen zaken drie verschillende instanties betrokken: de gerechtshoven, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep. Zodoende garandeert deze afbakening dat de drie bestuursrechters die samen 99% van de hogerberoepszaken voor hun rekening nemen in het onderzoek betrokken kunnen worden (zie paragraaf 3.6). Verder garandeert deze selectie dat verschillende typen geschillen kunnen worden onderzocht. Zo speelt bij bijstandszaken de duurrelatie met de sociale dienst een rol en in omgevingszaken komen geschillen voor waarbij meerdere partijen zijn betrokken. Ook zijn door deze selectie verschillende overheidsinstanties opgenomen in het onderzoek: o.a. provincies, gemeenten en de belastingdienst.

5.3 Onderzoeksopzet

Het uitgangspunt van het onderzoek was om 300 enquêtes te realiseren met burgers en bedrijven die recent hadden besloten om al dan niet te appelleren. Daarbij was de opzet om een gestratificeerde steekproef te realiseren. In een gestratificeerde steekproef wordt de populatie als geheel opgedeeld in deelpopulaties, ook wel strata genaamd. In dit geval onderscheiden we de strata omgevingszaken, belastingzaken en bijstandszaken. Binnen deze strata worden vervolgens ook weer deelpopulaties onderscheiden. Het gaat om burgers die recent een uitspraak van de rechtbank hebben ontvangen en hebben besloten om hoger beroep in te stellen (appellanten) en burgers die recent een uitspraak van de rechtbank hebben ontvangen en geen hoger beroep hebben ingesteld (berustenden). Een gestratificeerde steekproef is de beste methode om dergelijke groepen met elkaar te vergelijken.³

² De rechtbanken is gevraagd om alle bijstandszaken aan te leveren, alle fiscale zaken en alle zaken over bouwen en milieu, zowel vergunningverlening als handhaving, die in hoger beroep bij de ABRvS komen. Deze instructie heeft geleid tot het toezenden van zaken in de Lamicie-categorieën 404 (bijstandszaken), 601 en 602 (fiscale zaken) en 405 en 406 (omgevingszaken).

³ Schreuder-Peters 2000.

In de onderzoeksopzet is ervoor gekozen om per deelgebied 150 enquêtes af te nemen met burgers. Meer specifiek gaat het per deelgebied om 50 gesprekken met appellanten en 50 gesprekken met berustenden. Zie tabel 5.1

Tabel 5.1: Te realiseren enquêtes

	Te realiseren enquêtes met berustenden	Te realiseren enquêtes met appellanten	Totaal
Bijstandszaken	50	50	100
Fiscale zaken	50	50	100
Omgevingszaken	50	50	100
Totaal	150	150	300

Gebruikelijk is om rekening te houden met een non-respons van 67%.⁴ In de onderzoeksopzet is er daarom voor gekozen om 450 appellanten en 450 berustenden per rechtsgebied aan te schrijven. Met deze steekproef zou het naar verwachting mogelijk moeten zijn om de te realiseren respons te behalen. Zie tabel 5.2.

Tabel 5.2: Begrote benodigde steekproef

	Steekproef berustenden	Steekproef appellanten	Totaal
Bijstandszaken	150	150	300
Fiscale zaken	150	150	300
Omgevingszaken	150	150	300
Totaal	450	450	900

Uit tabellen 5.1 en 5.2 blijkt dat met de onderzoeksopzet is beoogd gelijke groepen bijstandszaken, fiscale zaken en omgevingszaken in de steekproef op te nemen. Daarnaast blijkt eveneens dat met de onderzoeksopzet is beoogd evenveel berustenden als appellanten in de steekproef op te nemen. Uit de gegevens in paragraaf 3.4 blijkt dat het daadwerkelijke relatieve aandeel van appellanten en berustenden in de onderzoekspopulatie niet even groot is. Hetzelfde geldt voor het relatieve aandeel van de drie rechtsgebieden in de onderzoekspopulatie. De steekproef is daarom naar verwachting niet representatief voor de totale populatie van bestuursrechtelijke zaken waarin een appellabele uitspraak is gedaan. De verschillen tussen de steekproef en de onderzoekspopulatie hangen samen met de doel- en vraagstelling. Het doel van dit onderzoek is niet beschrijvend, maar hypothesetoetsend. Representativiteit is

⁴ De Jong 2004, p. 87.

dus minder belangrijk dan het realiseren van voldoende respons onder zowel appellanten als berustenden. Vandaar ook de gestratificeerde steekproef.

5.4 Uitvoering van het onderzoek

5.4.1 Selectie van de steekproef

Ter beantwoording van de vraagstelling van het onderzoek zijn burgers ondervraagd die in een fiscale zaak, een omgevingsrechtelijke zaak of een bijstandszaak een appellabele uitspraak van de rechtbank hebben ontvangen. Het gaat daarbij om uitspraken met alle dicta, dus om (gedeeltelijke) gegrondverklaringen, ongegrondverklaringen, niet-ontvankelijkverklaringen en onbevoegdverklaringen. Ook burgers wier beroep gegrond is verklaard zijn aangeschreven omdat er ook bij een gegrondverklaring reden kan zijn om hoger beroep in te stellen. Burgers van wie het beroep in vereenvoudigde behandeling of door middel van een voorlopige voorziening is afgedaan zijn niet benaderd. Een uitspraak in dergelijke zaken is immers niet appellabel (zie paragraaf 2.2). In alle geselecteerde zaken was de appeltermijn verstreken en hadden de potentiële respondenten de keuze voor hoger beroep gemaakt.

Om contact te leggen met de potentiële respondenten was de medewerking nodig van een aantal rechterlijke instanties. Bij het onderzoek waren vier rechtbanken betrokken: Amsterdam, Den Haag, Overijssel en Zeeland-West-Brabant. Deze rechtbanken hebben de adresgegevens verzameld van burgers die een appellabele uitspraak hadden ontvangen in een van de geselecteerde rechtsgebieden. Aan de rechtbanken is gevraagd om alle appellabele zaken te selecteren waarin op dat moment minimaal 6 weken geleden en maximaal 6 maanden geleden uitspraak was gedaan. Voor deze zaken is de rechtbanken verzocht om enkele gegevens te selecteren.⁵ De verzamelde gegevens betroffen het verkorte zaaknummer, de datum van de uitspraak en de adresgegevens van de belanghebbende (NAW-gegevens).

⁵ In geschillen waarbij een derdebelanghebbende deelnam aan de procedure is deze eveneens geselecteerd voor het onderzoek.

De verzameling van zaken voor de steekproef bij de vier betrokken rechtbanken verliep als volgt:

- half november 2012 heeft de contactpersoon bij rechtbank Overijssel de gevraagde gegevens verzameld. Het ging om omgevingszaken, bijstandszaken en lokale belastingzaken;
- de contactpersoon bij de rechtbank Amsterdam heeft eind november 2012 alle gegevens verzameld. Het ging om de NAW-gegevens van burgers in omgevingszaken en bijstandszaken;
- de contactpersoon bij de rechtbank Den Haag heeft half december 2012 de NAW-gegevens verzameld. Het ging om bijstandszaken, omgevingszaken, lokale belastingzaken en rijksbelastingzaken;
- begin juni 2013 is de gegevensverzameling bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant afgerond. Dit heeft geresulteerd in de NAW-gegevens van burgers in omgevingszaken, lokale belastingzaken, rijksbelastingzaken en bijstandszaken.⁶

5.4.2 Het benaderen van de potentiële respondenten

De NAW-gegevens van de burgers in de geselecteerde zaken zijn door de rechtbanken aan de Raad voor de rechtspraak toegezonden. Vervolgens heeft de Raad brieven uitgestuurd aan burgers. Daarbij is gebruik gemaakt van de standaardbrief en het bijbehorende antwoordformulier in bijlage 1. Half december 2012 zijn de brieven in de zaken van de rechtbanken Overijssel en Amsterdam verstuurd door de Raad voor de rechtspraak. De brieven in zaken bij de rechtbank Den Haag zijn half januari 2013 door de Raad voor de rechtspraak verstuurd.

Half februari 2013 heeft de Raad de herinneringsbrieven gestuurd voor de rechtbanken Amsterdam, Overijssel en Den Haag. Hierin werden degenen die al hadden meegedaan bedankt voor hun deelname, de anderen werd verzocht om alsnog mee te werken. Enkel de respondenten die, middels de antwoordkaart, expliciet hadden aangegeven niet te willen worden benaderd werden uitgesloten en ontvingen geen herinneringsbrief. De herinneringsbrieven bleken extra respons te genereren. De uitnodigingen voor het onderzoek voor de zaken bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant zijn half juni 2013 verstuurd door de Raad. In verband met de vakantieperiode en de sluiting van de deadline voor het onderzoek is afgezien van een herinneringsbrief bij deze rechtbank.

⁶ Bij deze rechtbank zijn enkel de groepen respondenten aangeschreven waarvan de respons lager was dan gepland, om te komen tot de gewenste gestratificeerde steekproef. Dit leidde ertoe dat in fiscale zaken enkel appellanten zijn aangeschreven en dat geen burgers zijn aangeschreven wiens beroep geheel gegrond was verklaard.

Bij de verzending van alle brieven door de Raad voor de rechtspraak was het uitgangspunt, dat burgers die meerdere uitspraken tegelijkertijd hadden ontvangen, slechts eenmaal een brief ontvingen. Het komt namelijk vrij vaak voor dat burgers of bedrijven tegelijkertijd uitspraak krijgen in een aantal (al dan niet gevoegde) zaken. In deze gevallen was het uitgangspunt dat dubbele namen ofwel door de gerechten, ofwel door de Raad werden verwijderd.⁷

Tabel 5.3 toont het aantal uitgestuurde uitnodigingsbrieven naar rechtsgebied. Daarnaast wordt in deze tabel aangegeven bij welke rechtbank de betreffende burger een zaak had doorlopen.

Tabel 5.3: Aantal verzonden uitnodigingen voor de enquête naar rechtsgebied per rechtbank

	Bouwen	Bijstand	Rijks- belastingen	Lokale belastingen	Totaal
Zeeland-West- Brabant	47	56	85	8	196
Amsterdam	18	193	0	0	211
Den Haag	116	281	182	267	846
Overijssel	32	48	0	89	169
Totaal	213	578	267	364	1.422

5.4.3 Het afnemen van de enquêtes

Indien een burger mee wilde werken aan het onderzoek, waren er twee mogelijkheden. De burger kon er voor kiezen om de enquête direct anoniem in te vullen via een link op de website van de Rijksuniversiteit Groningen (RuG). Door middel van een unieke code is gewaarborgd dat een respondent niet meerdere malen de enquête invulde. Daarnaast kon door middel van een antwoordkaart worden aangegeven, dat men graag wilde worden teruggebeld op een tijdstip naar keuze voor een telefonische enquête. Vervolgens is de betreffende respondent op korte termijn benaderd door een medewerker van de RuG. Indien respondenten niet wilden worden benaderd, konden zij dit eveneens doorgeven via de antwoordkaart.⁸ In dat geval werd hen gevraagd, om kort een

⁷ Een enkele keer mailde of belde een justitiabele om te vragen, over welke van de ontvangen uitspraken de enquête ging. In deze gevallen heb ik gevraagd de meest recente uitspraak te kiezen. Meestal gingen de diverse uitspraken echter over één inhoudelijk geschil dat gevoegd ter zitting was behandeld, en leverde het voor de rechtzoekenden geen probleem op om alle vragen te beantwoorden.

⁸ Het gaat om een zogenaamde *opt-in* procedure. Enkel respondenten die expliciet hadden aangegeven deel te willen nemen aan het onderzoek zijn benaderd.

vraag te beantwoorden en informatie te geven voor de non-respons analyse. De antwoordkaarten werden aan de Raad voor de rechtspraak toegezonden, die ze vervolgens doorzond aan de RuG.

De vragenlijst, die als bijlage 2 is bijgevoegd, bevatte zowel open als gesloten vragen. De enquête bevatte vragen over de achtergrond van de rechtszaak, het verloop van de rechtszaak, de inhoud van de uitspraak en de achtergrond van de respondent. Indien de respondent aangaf niet of deels in het gelijk te zijn gesteld in de uitspraak, zijn daarnaast ook vragen gesteld over de keuze voor hoger beroep. Aan respondenten die aangaven in de uitspraak geheel in het gelijk te zijn gesteld zijn de vragen over de keuze voor hoger beroep niet voorgelegd. Reden om hoger beroep te overwegen is er immers alleen als de uitspraak anders uitpakt dan gehoopt.

Het wel of niet instellen van appel is gemeten door de respondent te vragen of hij in hoger beroep was gegaan. Indien de respondent aangaf nog voor het einde van de appeltermijn het appel te hebben ingetrokken, is de vragenlijst voorgelegd voor degenen die niet in hoger beroep zijn gegaan. Indien een respondent aangaf na het einde van de appeltermijn de zaak te hebben ingetrokken, is de vragenlijst voorgelegd voor degenen die wel in hoger beroep zijn gegaan.

Het gekozen enquêtemoment bergt het risico in zich dat het oordeel over de procedure achteraf is gekleurd door de uitkomst van de rechtszaak en de al eerder gemaakte keuze om al dan niet hoger beroep in te stellen. Zo bestaat de kans dat de ervaren rechtvaardigheid van de procedure wordt gekleurd door de uitkomst van de procedure en de beslissing om deze al dan niet aan te vechten. Idealiter waren de enquêtevragen opgesplitst, waarbij een deel van de vragen vlak na de zitting was gesteld en een ander deel van de vragen nadat de keuze voor hoger beroep was gemaakt. De ervaren procedurele rechtvaardigheid had dan gemeten kunnen worden voordat de uitkomst in de zaak bekend was. Het is binnen de gegeven context echter niet mogelijk gebleken om de geselecteerde groep procesdeelnemers op twee momenten in de tijd te bevragen. Door de enquêtevragen over procedurele rechtvaardigheid zo specifiek mogelijk te formuleren, is getracht om de genoemde effecten tegen te gaan.

5.4.4 *De respons*

Tabel 5.4 toont de steekproef per rechtsgebied, de respons per rechtsgebied, en de bijbehorende responspercentages. In een verkennende fase van het onderzoek

waren reeds 23 enquêtes gerealiseerd, deze zijn in de tabel apart weergegeven om de responspercentages nauwkeuriger te laten zien.⁹

Tabel 5.4: Steekproefomvang en gerealiseerde enquêtes naar rechtsgebied

	Omgeving	Bijstand	Rijks- belastingen	Lokale belastingen	Totaal
Steekproef	213	578	267	364	1.422
Respons	61 (29%)	66 (11%)	50 (19%)	123 (34%)	300(21%)
Enquêtes beginfase	-	3	9	11	23
Gerealiseerd totaal	61	69	59	134	323

Uit tabel 5.4 blijkt, dat de respons sterk verschilt per rechtsgebied. In bijstandszaken was de respons het laagst en in fiscale zaken het hoogst. Daarnaast valt op, dat de non-respons hoger bleek dan verwacht. Rekening was gehouden met een non-respons van 66%. In omgevingszaken, bijstandszaken en rijksbelastingzaken blijkt de respons lager te zijn dan verwacht. Alhoewel er meer brieven zijn uitgestuurd dan gepland, komt de gerealiseerde onderzoeksgroep in bijstandszaken en omgevingszaken daarom toch iets lager uit dan begroot.

Tabel 5.5 toont de gerealiseerde enquêtes (gerealiseerde onderzoeksgroep) per rechtsgebied, gecategoriseerd naar de uitkomst van de zaak.

⁹ Bij de rechtbanken Overijssel en Zeeland-West-Brabant is korte tijd gewerkt met een *opt-out* procedure, waarbij respondenten zijn benaderd voor een telefonische enquête, tenzij men expliciet had aangegeven niet mee te willen werken aan het onderzoek. Op deze wijze zijn 23 enquêtes gerealiseerd. De dataverzameling was voor het overige gelijk aan de verzameling voor de overige zaken in de steekproef. Omdat deze benadering op enkele bezwaren stuitte, is daarna overgestapt op de *opt-in* benadering, waarbij respondenten enkel zijn benaderd door een onderzoeker indien men expliciet had aangegeven mee te willen werken aan het onderzoek.

Tabel 5.5: Gerealiseerde onderzoeksgroep naar uitkomst van de zaak

	Niet in gelijk gesteld	Deels in gelijk gesteld	Helemaal in gelijk gesteld	Totaal
Rijksbelastingen	31	16	8	55
Omgeving	34	12	11	57
Bijstand	42	8	13	63
Lokale belastingen	63	35	32	130
Totaal	170	71	64	305

N = 305, ontbrekende waarnemingen = 18

De respons die gebruikt kan worden voor de beantwoording van de vraagstelling bestaat uit de 241 enquêtes in de eerste twee kolommen van tabel 5.5. Van de 323 gerealiseerde enquêtes blijken 241 dus bruikbaar voor het onderzoek (de bruikbare respons). De omvang van de bruikbare respons en de variatie in het type zaken binnen deze groep zijn naar verwachting voldoende om gevoelige statistische testen uit te kunnen voeren ter toetsing van de in hoofdstuk 4 geformuleerde hypothesen.

Daarnaast valt op, dat de gerealiseerde respons in belastingzaken relatief hoog is. Uit een eerste analyse van de onderzoeksgegevens in fiscale zaken bleek dat de respondenten in lokale belastingzaken en in rijksbelastingzaken sterk van elkaar verschillen. Er is daarom voor gekozen om in de analyses de fiscale zaken op te splitsen, zodat vier rechtsgebieden ontstaan. Tabel 5.6 toont de bruikbare respons per rechtsgebied voor de groepen appellanten en berustenden.

Tabel 5.6: Bruikbare respons naar rechtsgebied en naar instellen hoger beroep

	Rijks-belastingen	Omgeving	Bijstand	Lokale belastingen	Totaal
Berustenden	53% (25)	74% (34)	50% (25)	81% (79)	68% (163)
Appellanten	47% (22)	26% (12)	50% (25)	19% (19)	32% (78)
Totaal	100% (47)	100% (46)	100% (50)	100% (98)	100% (241)

N = 241, ontbrekende waarden = 0 NB: door afrondingsverschillen kan het voorkomen dat de percentages in dit hoofdstuk niet optellen tot 100%

De onderzoeksopzet was er op gericht om een respons te generaliseren waarbij 50% van de respondenten een appellant betrof en de overige 50% een berustende betrof. Niet alle rechtbanken bleken echter in staat om door te geven of een persoon een appellant of berustende betrof. Daardoor was het niet mogelijk om de steekproef exact volgens de gekozen wijze vorm te geven. Desondanks blijkt uit tabel 5.6 dat de onderzoeksopzet is geslaagd in bijstandzaken en rijksbelastingzaken: voor deze zaken geldt dat de verdeling

van appellanten en berustenden in de steekproef ongeveer half om half is. In de andere twee gebieden ligt de verhouding dicht bij het daadwerkelijke percentage van de burgers dat hoger beroep instelt (zie paragraaf 3.4).

5.5 Non-respons analyse

Al tijdens de planning van het onderzoek bleek dat een non-respons analyse in traditionele zin niet mogelijk was als gevolg van privacy-bezwaren. Dit probleem is als volgt ondervangen. Op de antwoordkaarten, die respondenten terug dienden te sturen, zijn enkele gegevens gevraagd aan de groep die ervoor koos om niet mee te doen. Dit waren het geboortejaar en het geslacht. Bovendien werd gevraagd of men wel of niet in hoger beroep was gegaan en waarom. In totaal is van 148 personen die niet aan het onderzoek mee wilden doen, toch enige informatie ontvangen. Tabel 5.7 toont de respons en de respondenten die een antwoordkaart hebben ingestuurd voor de non-respons analyse naar rechtsgebied.

Tabel 5.7: Verdeling respons en non-respons over rechtsgebieden

	Respons	Non-respons
Rijksbelastingen	18% (59)	26% (38)
Omgeving	19% (61)	14% (20)
Bijstand	21% (69)	24% (36)
Lokale belastingen	42% (134)	36% (54)
Totaal	100% (323)	100% (148)

Uit tabel 5.7 blijkt dat de vier rechtsgebieden ook in de non-respons groep in voldoende mate zijn vertegenwoordigd. Een dergelijke analyse is eveneens uitgevoerd voor het relatieve aandeel van appellanten en berustenden in beide groepen. Van 82 zaken uit de non-respons groep en 246 zaken uit de responsgroep is bekend of de betreffende burger in hoger beroep is gegaan. Tabel 5.8 vergelijkt de respons en de non-respons op dit punt.

Tabel 5.8: Appellanten en berustenden in respons en non-respons

	Respons	Non-respons	Totaal
Appellant	67% (165)	67% (55)	67% (220)
Berustende	33% (81)	33% (27)	33% (108)
Totaal	100% (246)	100% (82)	100% (328)

Uit tabel 5.8 blijkt, dat de verdeling in appellanten en berustenden tussen de respons en de non-respons precies gelijk is. Op basis van bovenstaande

gegevens concludeer ik dat de informatie van de antwoordkaarten bruikbaar is voor het uitvoeren van een non-respons analyse. De strata in de steekproef zijn ook in de non-respons groep namelijk in voldoende mate vertegenwoordigd.

5.5.1 Leeftijd

Om de verschillen te toetsen in de leeftijd van de respondenten in de twee groepen heb ik gebruik gemaakt van een t-toets. In de groep rijksbelastingzaken blijkt dat de respondenten ouder zijn (gemiddelde leeftijd 60,3 jaar, spreiding 10,8 jaar) dan de non-respons groep (57,7 jaar, spreiding 13,2 jaar). Dit verschil is echter niet significant.¹⁰ Voor de bijstandszaken geldt eveneens dat respondenten ouder zijn (gemiddelde leeftijd respons 50,8 jaar, spreiding 11,6 jaar) dan degenen die niet deel hebben genomen aan de enquête (gemiddelde leeftijd non-respons 49,7 jaar, spreiding 13,7 jaar). Dit verschil is eveneens niet significant.¹¹ In de groep lokale belastingzaken geldt juist dat degenen die niet hebben deelgenomen aan het onderzoek gemiddeld iets ouder zijn (64,6 jaar, spreiding 11,4 jaar) dan de respondenten (61,8 jaar, spreiding 10,3 jaar). Ook dit verschil is niet significant.¹² Vanwege de kleine aantallen in omgevingszaken was het niet mogelijk om de verschillen in leeftijd te meten met een t-toets. Er is daarom gebruik gemaakt van de Mann-Whitney U-toets. Hieruit blijkt dat de leeftijd van de respondenten in omgevingszaken gemiddeld hoger ligt (gemiddelde rangordescor 38,5) dan in de groep non-respons (gemiddelde rangordescor 29,9). Ook dit verschil is niet significant.¹³

Als we de vier groepen gecombineerd bekijken, dan zien we dat de respondenten die niet hebben meegewerkt aan het onderzoek gemiddeld iets jonger zijn (58,0 jaar, spreiding is 14,4 jaar) dan de respondenten (58,7, spreiding 11,7 jaar). Het verschil is niet statistisch significant.¹⁴ Al met al zien we dus, dat de twee groepen niet significant verschillen voor wat betreft de gemiddelde leeftijd.

¹⁰ $t = 1,03$; $df = 90$; $p > 0,1$ bij tweezijdige toetsing. $N = 55$ (respons) versus 37 (non-respons).

¹¹ $t = 0,39$; $df = 99$; $p > 0,1$ bij tweezijdige toetsing. $N = 67$ (respons) versus 34 (non-respons).

¹² $t = -1,64$; $df = 178$; $p > 0,1$ bij tweezijdige toetsing. $N = 128$ (respons), versus 52 (non-respons).

¹³ $Z = -1,49$; $p > 0,1$; $N = 61$ (respons) versus 20 (non-respons).

¹⁴ $t = 514$; $df = 226,47$; $p > 0,1$ bij tweezijdige toetsing. $N = 305$ (respons) versus 140 (non-respons).

5.5.2 Geslacht

Vervolgens is onderzocht of in de rechtsgebieden verschillen bestaan tussen de twee groepen in het geslacht van de respondenten. Tabel 5.9 toont het geslacht van de respondenten in beide groepen in rijksbelastingzaken.

Tabel 5.9: verschillen geslacht respons en non-respons rijksbelastingzaken

	Respons	Non-respons	Totaal
Man	80% (44)	69% (25)	76% (69)
Vrouw	20% (11)	31% (11)	24% (22)
Totaal	100% (55)	100% (36)	100% (91)

Uit tabel 5.9 blijkt dat er relatief iets meer vrouwen aanwezig zijn in de non-respons groep. Uit de resultaten van een chikwadraattoets blijkt dat dit verschil niet significant is.¹⁵ Tabel 5.10 toont het geslacht van de respondenten in beide groepen in omgevingszaken.

Tabel 5.10: verschillen geslacht respons en non-respons omgevingszaken

	Respons	Non-respons	Totaal
Man	82% (45)	78% (14)	81% (59)
Vrouw	18% (10)	22% (4)	19% (14)
Totaal	100% (55)	100% (18)	100% (73)

Uit tabel 5.10 blijkt dat er geen grote verschillen bestaan tussen beide groepen. In dit geval kunnen we geen chikwadraattoets uitvoeren en is de Fisher's Exact test gebruikt. Hieruit blijkt dat er geen significant verschil bestaat ($p > 0,1$). Tabel 5.11 toont het geslacht van de respondenten in beide groepen in bijstandszaken.

Tabel 5.11: verschillen geslacht respons en non-respons bijstandszaken

	Respons	Non-respons	Totaal
Man	66% (44)	47% (15)	60% (59)
Vrouw	34% (23)	53% (17)	40% (40)
Totaal	100% (67)	100% (32)	100% (99)

Uit tabel 5.11 blijkt dat er een verschil bestaat tussen beide groepen: in de groep non-respons zijn relatief meer vrouwen aanwezig. Uit de resultaten van de chikwadraattoets blijkt dat het geconstateerde verschil niet significant is.¹⁶

¹⁵ $\chi^2 = 1,32$; $df = 1$; $p > 0,1$.

¹⁶ $\chi^2 = 3,18$; $df = 1$; $p > 0,05$.

Tabel 5.12 toont het geslacht van de respondenten in beide groepen in lokale belastingzaken.

Tabel 5.12: verschillen geslacht respons en non-respons lokale belastingzaken

	Respons	Non-respons	Totaal
Man	88% (114)	87% (45)	88% (159)
Vrouw	12% (15)	13% (7)	12% (22)
Totaal	100% (129)	100% (52)	100% (181)

Uit tabel 5.12 blijkt dat er geen grote verschillen bestaan tussen beide groepen. Uit de resultaten van de chikwadraattoets blijkt dat er geen significante verschillen bestaan tussen de respons en de non-respons voor wat betreft het geslacht van de procederende burgers in lokale belastingzaken.¹⁷ Tabel 5.13 toont het geslacht van de respondenten in beide groepen in alle rechtsgebieden.

Tabel 5.13: verschillen geslacht respons en non-respons totaal

	Respons	Non-respons	Totaal
Man	81% (274)	72% (99)	78% (346)
Vrouw	19% (59)	28% (39)	22% (98)
Totaal	100% (306)	100% (138)	100% (444)

Uit de resultaten van de chikwadraattoets blijkt dat er een significant verschil bestaat in geslacht tussen de twee groepen, indien de vier rechtsgebieden worden samengenomen.¹⁸ De non-respons groep bevat significant meer vrouwen, zo blijkt uit tabel 5.13. Wel blijkt dat de scheve verdeling in geslacht in de responsgroep ook terug te vinden is in de non-respons groep.

5.5.3 Conclusie

Al met al zien we dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat de steekproef geen goede afspiegeling vormt van de onderzoekspopulatie. We zagen dat respondenten gemiddeld genomen ouder zijn en vaker van het mannelijke geslacht zijn dan de gemiddelde Nederlander. Deze kenmerken zijn echter ook aanwezig in de non-respons groep.

Deze bevindingen sluiten bovendien aan op eerder onderzoek, waaruit blijkt dat formele procedures vooral vaak worden gebruikt door oudere burgers. Gepensioneerden en mensen van middelbare leeftijd zijn onder de gebruikers

¹⁷ $\chi^2=0,12$; $df=1$; $p>0,1$.

¹⁸ $\chi^2=4,46$; $df=1$; $p<0,05$.

van formele procedures oververtegenwoordigd, terwijl jongeren juist zijn ondervertegenwoordigd.¹⁹ Ook het hoge percentage respondenten van het mannelijk geslacht komt overeen met de bevindingen uit eerder onderzoek (zie ook paragraaf 6.2).²⁰

¹⁹ Van Velthoven en Klein Haarhuis 2010, p. 142; Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 122.

²⁰ De Jong 2004, p.104. Hij vond dat ongeveer 90% van de ondervraagde eisers in bouwzaken deel uitmaakte van een meerpersoonshuishouden. Bijna 80% van de ondervraagde eisers betrof een man.

6. De procedure bij de rechtbank vanuit het perspectief van de burger

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft, op basis van de onderzoeksbevindingen, hoe de procesdeelnemers in de geselecteerde rechtsgebieden terugblikken op hun rechtszaak bij de rechtbank. Daarbij worden de ervaringen van procesdeelnemers beschreven, die door de rechtbank niet of niet geheel in het gelijk zijn gesteld. Immers, reden om hoger beroep te overwegen is er alleen als de uitspraak anders uitpakt dan gehoopt. De focus ligt op het perspectief van de burger. Dat kan degene zijn die beroep bij de rechtbank heeft ingesteld, maar ook een derde, wiens rechtspositie door de uitspraak verslechtert.

In paragraaf 6.2 worden de rechtzoekenden beschreven. Wie zijn deze procesdeelnemers? Hoeveel proceservaring hebben zij? En wordt in het bestuursrecht geprocedeerd door individuen uit alle lagen van de samenleving, of zien we dat bepaalde inkomensgroepen meer (of juist minder) procederen? Paragraaf 6.3 analyseert de gekozen bestuursrechtelijke geschillen. Wie is het verwerende bestuursorgaan in deze geschillen? Welke belangen staan op het spel? Paragraaf 6.4 beschrijft de procedure bij de rechtbank. Zijn burgers over het algemeen aanwezig ter zitting? Hoe oordelen ze over de werkwijze van de rechter ter zitting? Paragraaf 6.5 beschrijft de houding van burgers ten aanzien van de uitspraak van de bestuursrechter. Hadden ze de uitspraak aan zien komen, of komt de beslissing van de rechter als een verrassing? Hoe beoordeelt men de inhoud van de uitspraak? In de conclusie worden de bevindingen samengevat.

6.2 Algemeen beeld van de rechtzoekenden

6.2.1 Type rechtszoekende

Aan de respondenten is gevraagd om enkele vragen in te vullen over hun achtergrond. Daarbij diende men aan te geven namens wie de procedure bij de rechtbank is gevoerd. Tabel 6.1 geeft de resultaten weer.

Tabel 6.1: In welke hoedanigheid geprocedeerd?

	Rijks- belastingen	Omgeving	Bijstand	Lokale belastingen	Totaal
Privé	98%	89%	100%	95%	95%
Zakelijk ¹	2%	11%	0%	5%	5%
Totaal	100% (47)	100% (46)	100% (50)	100% (98)	100% (241)

N = 241, ontbrekende waarnemingen = 0. NB: door afrondingsverschillen kan het voorkomen dat de percentages in dit hoofdstuk niet optellen tot 100%

Zoals uit tabel 6.1 blijkt, wordt in het bestuursrecht met name door burgers geprocedeerd voor privébelangen. Er wordt niet of nauwelijks geprocedeerd door bedrijven of andere instanties voor een zakelijk belang. Van degenen die beroep instellen in het bestuursrecht procedeert 95% voor zichzelf of voor zijn gezin. Alleen in omgevingszaken procedeert een substantieel deel (11%) van de procesdeelnemers voor een zakelijk belang. In de volgende hoofdstukken zal steeds kortheidshalve worden gesproken over burgers in plaats van over burgers en bedrijven. Daarmee wordt ook bedoeld op bedrijven en andere instanties, tenzij het tegendeel is aangegeven.

6.2.2 Leeftijd

Tabel 6.2 toont de leeftijd van de respondenten. Om de tabel overzichtelijk te houden is de leeftijd onderverdeeld in klassen.²

¹ Inclusief drie eenmanszaken. Deze respondenten hebben dezelfde achtergrondvragen (leeftijd, geslacht e.d.) voorgelegd gekregen als degenen die voor een privébelang procedeerden.

² Respondenten die aangaven namens een bedrijf of instantie te procederen, zijn niet gevraagd naar de leeftijd. Bij eenmanszaken is wel naar de leeftijd van de respondent gevraagd.

Tabel 6.2: Leeftijd rechtzoekenden

	Rijks- belastingen	Omgeving	Bijstand	Lokale belastingen	Totaal
0-39 jaar	4%	2%	18%	0%	5,2%
40-49 jaar	6%	12%	22%	10%	12%
50-59 jaar	33%	38%	32%	25%	31%
60-69 jaar	40%	22%	22%	44%	35%
70 + jaar	16%	26%	4%	22%	17%
Totaal	100% (45)	100% (42)	100% (49)	100% (93)	100% (229)

N = 229, ontbrekende waarnemingen = 12

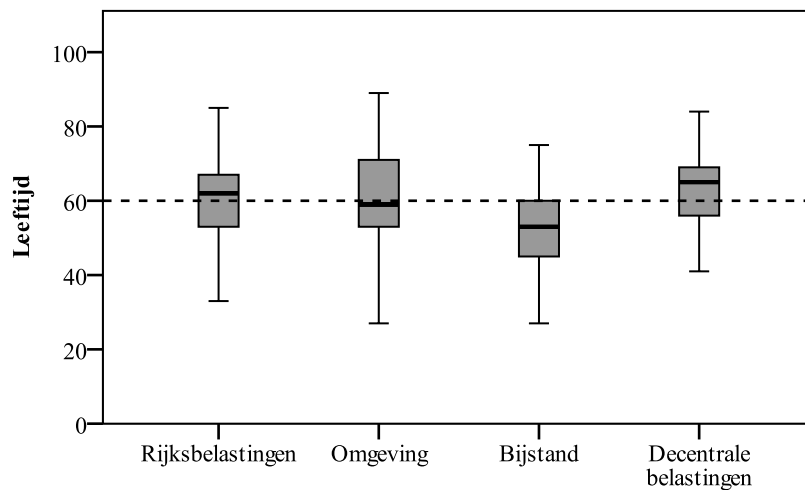
Zoals uit tabel 6.2 blijkt, is de leeftijd van burgers in bestuursrechtelijke zaken relatief hoog: de helft van de respondenten is 60 jaar of ouder. Deze bevindingen sluiten aan op het gangbare beeld dat formele procedures relatief vaak worden gebruikt door oudere burgers. Gepensioneerden en mensen van middelbare leeftijd zijn onder de gebruikers van formele procedures oververtegenwoordigd, terwijl jongeren juist ondervertegenwoordigd zijn.³ De onderstaande figuur 6.1 toont de variatie in leeftijd voor de diverse rechtsgebieden.

De dikke horizontale lijn in elke box geeft de mediaan weer in het betreffende rechtsgebied. De horizontale stippellijn in de figuur geeft de mediaan weer voor alle geselecteerde bestuursrechtelijke zaken. Zoals uit figuur 6.1 blijkt, is de leeftijd van rechtzoekenden in bijstandszaken lager dan in andere typen bestuursrechtelijke zaken. De gemiddelde leeftijd van rechtzoekenden in fiscale zaken en omgevingszaken is 60 jaar. In bijstandszaken daarentegen zijn drie op de vier burgers jonger dan 60 jaar.⁴ Daarnaast valt in tabel 6.2 op, dat burgers in bijstandszaken de pensioengerechtigde leeftijd over het algemeen nog niet hebben bereikt. Dit is goed verklaarbaar, aangezien een bijstandsuitkering niet kan worden verstrekt aan individuen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. Wel kunnen 65-plussers aanspraak maken op bijzondere bijstand.

³ Van Velthoven en Klein Haarhuis 2010, p. 142.; Van Velthoven en Ter Voert 2004, p. 122.

⁴ Met een enkelvoudige variantieanalyse is nagegaan of het gemiddelde van deze groepen significant van elkaar verschilde. Uit de uitkomsten blijkt dat er een significant verschil in leeftijd is tussen de vier groepen ($F(3, 225)=11,6$; $p<0,001$). De respondenten in bijstandszaken zijn gemiddeld genomen het jongst (gemiddeld 52 jaar; mediaan 53 jaar; standaarddeviatie 12 jaar). Respondenten in lokale belastingzaken zijn gemiddeld genomen het oudst (gemiddeld 63 jaar; mediaan 65 jaar; standaarddeviatie 9 jaar). Respondenten in rijksbelastingzaken (gemiddeld 60 jaar; mediaan 62 jaar; standaarddeviatie 11 jaar) en in omgevingszaken (gemiddelde leeftijd 61 jaar; mediaan 59 jaar; standaarddeviatie 12 jaar).

Figuur 6.1: Leeftijd rechtzoekenden



N = 229, ontbrekende waarnemingen = 12

6.2.3 Geslacht

Het geslacht van de procesdeelnemers is vermeld in tabel 6.3.⁵

Tabel 6.3: Geslacht rechtzoekenden

	Rijksbelastingen	Omgeving	Bijstand	Lokale belastingen	Totaal
Man	80%	86%	63%	89%	81%
Vrouw	20%	14%	37%	11%	19%
Totaal	100% (45)	100% (42)	100% (49)	100% (94)	100% (230)

N = 230, ontbrekende waarden = 11

Zoals uit tabel 6.3 blijkt, wordt in bestuursrechtelijke zaken vooral door mannen geprocedeerd. Dit valt vooral op in de fiscale zaken en omgevingszaken: meer dan 80% van de respondenten in deze zaken is een man. In bijstandszaken is het verschil tussen mannen en vrouwen minder uitgesproken (63% man versus 37% vrouw). Het hoge percentage respondenten van het mannelijk geslacht komt

⁵ Respondenten die aangaven namens een bedrijf of instantie te procederen, zijn niet gevraagd naar hun geslacht. Bij eenmanszaken is wel naar het geslacht van de respondent gevraagd.

overeen met de bevindingen uit eerder onderzoek.⁶ Betekent dit nu, dat mannen vaker een beroepsprocedure starten dan vrouwen? Eerder onderzoek geeft geen aanleiding voor deze conclusie.⁷ Een waarschijnlijker verklaring voor het hoge percentage mannelijke respondenten is dat in een gezin vaak de man namens het hele gezin de procedure voert. Waarschijnlijk maken de respondenten in de steekproef relatief vaak deel uit van een meerpersoonshuishouden, waarin zij namens de overige gezinsleden de procedure voeren.

6.2.4 Opleidingsniveau

In tabel 6.4 is weergegeven welke opleiding rechtzoekenden in bestuursrechtelijke procedures hebben genoten.⁸

Tabel 6.4: Opleidingsniveau rechtzoekenden

	Rijks- belastingen	Omgeving	Bijstand	Lokale belastingen	Totaal
Basisonderwijs/ geen onderwijs	5%	0%	8%	1%	3%
Vmbo	9%	17%	38%	7%	16%
Mbo/ havo/ vwo	25%	24%	23%	23%	23%
Hbo	27%	29%	17%	40%	31%
Wo	34%	31%	15%	29%	27%
Totaal	100% (44)	100% (42)	100% (48)	100% (92)	100% (226)

N = 226, ontbrekende waarnemingen = 15

Uit tabel 6.4 blijkt een verschil tussen bijstandszaken en de andere typen zaken: respondenten in bijstandszaken zijn relatief lager opgeleid dan de andere respondenten. Personen met een bijstandszaak hebben tweemaal zo vaak een vmbo-opleiding als burgers in de andere typen zaken. De verschillen worden nog duidelijker als we kijken naar de mediane waarde in de verschillende groepen. De mediane waarde in rijksbelastingen, omgevingszaken en lokale belastingen is hbo. In bijstandszaken is de mediane waarde mbo. De verschillen tussen de rechtsgebieden zijn statistisch significant.⁹

⁶ De Jong 2004, p.104. Hij vond dat ongeveer 90% van de ondervraagde eisers in bouw-zaken deel uitmaakte van een meerpersoonshuishouden. Bijna 80% van de ondervraagde eisers betrof een man.

⁷ Van Velthoven en Klein Haarhuis 2010, p. 143.

⁸ Respondenten die aangaven namens een bedrijf of instantie te procederen, zijn niet gevraagd naar hun opleidingsniveau. Bij eenmanszaken is wel naar het opleidingsniveau van de respondent gevraagd.

⁹ Uit de uitkomsten van een chi-kwadraattoets blijkt dat het opleidingsniveau van de respondenten in de verschillende rechtsgebieden significant van elkaar verschilt ($X^2 =$

Daarnaast valt op, dat burgers die betrokken zijn in een bestuursrechtelijke procedure relatief hoog zijn opgeleid, in vergelijking met de rest van de Nederlandse bevolking. Dit geldt met name voor de fiscale zaken en omgevingszaken.¹⁰ Deels kan deze bevinding worden verklaard, doordat burgers die in decentrale belastingzaken en omgevingszaken procederen vaak woningbezitter zullen zijn. Deze geschillen betroffen vaak de Wet onroerende zaakbelasting (Woz) respectievelijk omgevingsvergunningen. Juist hoger-opgeleiden zijn vaak woningbezitter.¹¹ Daarnaast blijkt uit eerder onderzoek dat met name hogeropgeleiden vaak gebruik maken van de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de bestuursrechter.¹²

6.2.5 Inkomen

Aan de respondenten is gevraagd wat hun netto maandinkomen is. Tabel 6.5 geeft een overzicht van de antwoorden.

Tabel 6.5: Maandinkomen huishouden

	Rijks- belastingen	Omgeving	Bijstand	Lokale belastingen	Totaal
Tot 1500	51%	15%	100%	7%	40%
1500-3000	19%	21%	0%	29%	18%
Hoger dan 3000	30%	64%	0%	65%	41%
Totaal	100% (37)	100% (33)	100% (50)	100% (76)	100% (196)

N = 196, ontbrekende waarnemingen = 45

We zien dat in omgevingszaken en lokale belastingzaken wordt geprocedeerd door rechtzoekenden met een relatief hoog huishoudinkomen. Meer dan zes op de tien procesdeelnemers in een omgevingszaak of belastingzaak hebben een huishoudinkomen van meer dan 3000 euro netto per maand. In rijksbelastingzaken ligt het inkomensniveau gemiddeld iets lager. In

38,08; df=12; p<0,001). NB: voor deze analyse zijn de opleidingsniveaus uit de enquête teruggebracht tot de 5 niveaus in tabel 6.4.

¹⁰ Ter vergelijking: in 2012 had slechts 28% van de personen in Nederland tussen de 15 en 65 jaar oud een opleiding op hbo- of wo-niveau (CBS Statline). In de onderzochte bestuursrechtelijke geschillen bij de rechtbank is dit ongeveer het dubbele.

¹¹ Zie o.a. Esveldt en De Jong 2013; De Groot e.a. 2013.

¹² De Jong 2004, p.104. In zijn algemeenheid maken burgers met een hogere maatschappelijke positie meer gebruik van juridische middelen om hun doelen te bereiken dan burgers met een lagere maatschappelijke positie (Black 1976, p. 17). Individuen met een lagere opleiding kiezen er vaak voor om passief te blijven indien ze met een juridisch probleem worden geconfronteerd (Van Velthoven en Klein Haarhuis 2010, p. 85).

rijksbelastingzaken hebben maar drie op de tien procesdeelnemers een huishoudinkomen van meer dan 3000 euro per maand. Personen in een bijstandsaak komen niet boven de drempel van 1500 euro netto per maand per huishouden.¹³

Al met al zien we dat eisers in omgevingszaken en lokale belastingzaken een hoger huishoudinkomen hebben dan de gemiddelde Nederlander, terwijl eisers in rijksbelastingzaken en in bijstandszaken een lager huishoudinkomen hebben dan gemiddeld.¹⁴ De verschillen in huishoudinkomen tussen de rechtsgebieden zijn statistisch significant.¹⁵ De geconstateerde verschillen kunnen voor een groot deel worden verklaard uit de aard van de zaak. We zagen hiervoor dat juist in lokale belastingzaken en omgevingszaken zaken de eiser vaak een woningbezitter is. Woningbezit hangt sterk samen met inkomen.¹⁶

6.2.6 *Proceservaring*

We zagen in hoofdstuk 4 dat vaak wordt aangenomen dat burgers zogenaamde one-shotters zijn, die niet of nauwelijks ervaring hebben met juridische procedures. De proceservaring van de respondenten is onderzocht door te vragen hoe vaak men in de afgelopen tien jaar een procedure bij de rechtbank heeft gehad, inclusief de huidige zaak. De antwoorden staan in tabel 6.6.

¹³ Het huishoudinkomen is niet gevraagd aan degenen die in een bijstandsaak procedeerden. Na een aantal proefenquêtees bleek dat deze vraag bij personen in een bijstandsaak tot discussies leidde, aangezien de rechtszaak vaak juist om dit punt draaide. Aan diegenen die bij de vraag naar het rechtsgebied voor de categorie 'overig' kozen is deze vraag wel gesteld. Over het algemeen gaf men dan een inkomen tot 1500 euro op. Dit komt overeen met de gegevens uit de proefenquêtees. Voor de bijstandsgerechtigden is daarom de eerste categorie aangehouden. Het netto maandinkomen is eveneens niet gevraagd aan respondenten die aangaven namens een bedrijf of instantie te procederen. Bij eenmanszaken is wel naar het inkomen gevraagd.

¹⁴ Het gemiddeld besteedbaar inkomen van particuliere huishoudens lag in 2013 op 2800 euro per maand (CBS Statline 2013).

¹⁵ $X^2 = 121,62$; $df = 6$; $p < 0,001$.

¹⁶ Zie o.a. Esveldt en De Jong 2013; De Groot e.a. 2013.

Tabel 6.6: Al eerder geprocedeerd bij de rechtbank?

	Rijks- belastingen	Omgeving	Bijstand	Lokale belastingen	Totaal
Nee	38%	37%	34%	43%	39%
1 keer	18%	33%	32%	18%	24%
2 keer of meer	44%	30%	34%	40%	38%
Totaal	100% (45)	100% (46)	100% (47)	100% (91)	100% (229)

N = 229, ontbrekende waarnemingen = 12

Uit tabel 6.6 blijkt dat procesdeelnemers in ongeveer vier op de tien gevallen nog nooit eerder bij een rechtbank hebben geprocedeerd (39%). In ongeveer een kwart van de gevallen heeft men eenmaal eerder bij een rechtbank geprocedeerd (24%). In de overige gevallen (37%) heeft men in het verleden meer dan eens geprocedeerd bij een rechtbank. Er zijn geen grote verschillen tussen de rechtsgebieden: in alle rechtsgebieden heeft ongeveer zes op de tien burgers minstens een eerdere rechtszaak gehad bij een rechtbank. Uit deze gegevens kunnen we opmaken, dat het merendeel van de burgers in bestuursrechtelijke zaken geen one-shotters zijn. Procesdeelnemers in bestuursrechtelijke zaken hebben over het algemeen eerdere ervaring met juridische procedures.

6.3 Het geschil

Bestuursrechtelijke geschillen kenmerken zich door een grote variatie per type geschil: een zaak die gaat over fraude met een bijstandsuitkering verschilt sterk van een geschil tussen burens voor een omgevingsvergunning voor een aanbouw aan een woonhuis. Aan respondenten werd gevraagd om aan te geven waar hun geschil over ging. De antwoorden op deze vraag zijn gebruikt om de respondenten in te delen in de vier rechtsgebieden (rijksbelastingen, lokale belastingen, bijstand en omgeving). Daarnaast is de respondenten gevraagd naar de betrokken overheidsinstantie en naar het belang van de zaak. De antwoorden op deze vragen zijn gebruikt om een beeld te schetsen van de geschillen die in eerste aanleg door de bestuursrechter worden behandeld.

6.3.1 Betrokken overheidsinstantie

Respondenten is gevraagd welke overheidsinstantie de verweerder was in de procedure bij de rechtbank. Uit de antwoorden blijkt dat in meer dan driekwart van de zaken in de gekozen rechtsgebieden de verwerende partij in de procedure bij de rechtbank een gemeente, een stadsdeel of een intergemeentelijk

samenwerkingsverband (IGS) betrof.¹⁷ In 19% van de gevallen betrof de verweerder de belastingdienst (het gaat om de rijksbelastingzaken). In de overige 5% van de zaken waren meerdere overheidsinstanties betrokken bij het geschil of was een ander type overheidsinstantie (zoals een provincie of waterschap) verweerder in de zaak bij de rechtbank.

Uiteraard is er een sterke samenhang tussen het type besluit waarover wordt geprocedeerd en de verweerder in de procedure. In bijstandszaken, WOZ-zaken en de meeste omgevingszaken is de verwerende instantie de betreffende gemeente. Het relatieve aandeel van de diverse typen instanties hangt dus sterk samen met het relatieve aandeel van de diverse rechtsgebieden in de steekproef. We kunnen wel concluderen dat in relatief veel bestuursrechtelijke zaken de gemeente de verwerende partij is in de procedure bij de rechtbank.

6.3.2 *Belang van de zaak*

Aan respondenten is gevraagd om aan te geven of zij het belang van hun zaak in geld konden uitdrukken. Indien men aangaf dat dit niet mogelijk was, is gevraagd of dit kwam doordat geen schatting kon worden gegeven of dat dit kwam doordat het belang van de zaak niet in geld was uit te drukken. Bij de laatste optie kan men denken aan de omgevingszaken, waar een geschil over immateriële belangen kan gaan, bijvoorbeeld het verlies van uitzicht of van zonlicht door plaatsing van een gebouw of schutting. Maar ook in zaken met een sterke financiële component, zoals fiscale zaken en bijstandszaken, kan het zijn dat het geschil niet in geld is uit te drukken omdat het (mede) gaat om een principekwestie.

In totaal zei 66% van de respondenten een schatting te kunnen geven van het financiële belang van de zaak. 20% van de respondenten kon geen schatting geven en 14% van de respondenten gaf aan, dat hun zaak over een immaterieel belang ging. Deze personen kregen een vervolgvraag, waarin werd gevraagd om aan te geven waar hun zaak over ging. De antwoorden op deze open vraag bleken niet goed te ordenen naar hoogte van het belang en zijn daarom buiten de analyses gehouden. Tabel 6.7 toont de reacties op de vraag naar het belang van de zaak per rechtsgebied.

¹⁷ In het bestuursrecht is de verweerder altijd het bestuursorgaan dat het bestreden besluit heeft genomen. In een bestuursrechtelijke procedure zal de gemeente dus nooit de verwerende instantie zijn, maar bijvoorbeeld het college van B&W. Korthedshalve duid ik in dit proefschrift de gemeente aan als verweerder.

Tabel 6.7: Belang van de zaak

	Rijks- belastingen	Omgeving	Bijstand	Lokale belastingen	Totaal
Materieel belang, schatting gegeven	85%	37%	77%	67%	66%
Materieel belang, geen schatting gegeven	11%	20%	17%	25%	20%
Immaterieel belang	4%	43%	6%	8%	14%
Totaal	100% (46)	100% (46)	100% (47)	100% (96)	100% (235)

N = 235, ontbrekende waarden = 6

Uit tabel 6.7 blijkt, dat met name in omgevingszaken relatief vaak een immaterieel belang speelt. De meerderheid van de burgers in omgevingszaken geven aan dat ze het lastig vinden om een bedrag te noemen (20%) of dat het over een immaterieel belang gaat (43%). Als gevolg hiervan kan slechts een minderheid van de burgers in omgevingszaken (37%) het belang van de zaak in geld uitdrukken. Dit in tegenstelling tot de overige rechtsgebieden, waarin de meerderheid van de respondenten wel een schatting geven van het belang van de zaak.

Tabel 6.8 toont het belang van de zaak voor de respondenten die het belang van hun zaak wel in geld konden uitdrukken. Daarbij zijn de antwoordcategorieën uit de vragenlijst teruggebracht naar drie.

Tabel 6.8: Hoogte belang zaak

	Rijks- belastingen	Omgeving	Bijstand	Lokale belastingen	Totaal
Tot € 5.000	41%	12%	53%	80%	57%
€ 5.000 – € 25.000	26%	41%	33%	13%	24%
Meer dan € 25.000	33%	47%	14%	7%	19%
Totaal	100% (39)	100% (17)	100% (36)	100% (70)	100% (162)

N = 162, ontbrekende waarnemingen = 79

In tabel 6.8 valt op, dat het belang van de zaak sterk varieert per rechtsgebied. Over het algemeen genomen is het financiële belang van de zaak het grootst in omgevingszaken en rijksbelastingzaken. In bijstandszaken is het financiële belang van de zaak doorgaans kleiner. In lokale belastingzaken is het financiële belang van de zaak in lokale belastingzaken het kleinst: in dit rechtsgebied valt

acht op de tien zaken in de categorie tot € 5.000.¹⁸ In bijstandszaken is dit iets meer dan de helft (53%), terwijl dit in rijksbelastingzaken en omgevingszaken minder dan de helft is (41% en 12% respectievelijk). In rijksbelastingzaken en omgevingszaken komt het juist relatief vaak voor dat het belang van de zaak in de hoogste categorie valt. Het percentage zaken met een belang van meer dan € 25.000 is 47% in omgevingszaken en 33% in rijksbelastingzaken, tegenover 14% in bijstandszaken en 7% in lokale belastingzaken. We zien al met al dat het financiële belang van de zaak doorgaans het grootst is in omgevingszaken, en het kleinst in lokale belastingzaken.

Overigens moet worden bedacht dat het financiële belang van de zaak niet altijd samenvalt met het gepercipieerde belang van de zaak door een burger. Een burger met een kleine beurs kan het eventuele verlies van bedrag van enkele honderden euro's als een grote last ervaren, terwijl een burger met meer draagkracht niet van een dergelijk verlies wakker zal liggen. Daarnaast zien we dat in 14% van de zaken een immaterieel belang speelt, zoals (verwachte) vermindering van het woongenot. Dergelijke geschillen zijn moeilijk op geld waardeerbaar, maar het gepercipieerde belang van de zaak kan desondanks zeer groot zijn.

6.4 De rechtszaak in eerste aanleg

De aan het onderzoek deelnemende respondenten is gevraagd om in hoofdlijnen aan te geven hoe de procedure bij de rechtbank in hun zaak is verlopen. De betreffende vragen stelden aan de orde of men al dan niet werd bijgestaan door een rechtshulpverlener, hoe hoog de kosten voor de rechtszaak waren, of er een zitting is gehouden en of men ter zitting aanwezig was. Nadat deze vragen waren doorlopen, is aan de respondenten gevraagd om een oordeel te geven over de ervaren rechtvaardigheid van de procedure in eerste aanleg.

6.4.1 Gebruik van rechtshulp

Aan respondenten is gevraagd, of zij in de procedure bij de rechtbank professionele juridische bijstand hebben gehad. De antwoorden zijn weergegeven in tabel 6.9.

¹⁸ Dit is goed verklaarbaar, het gaat hier namelijk vooral om WOZ-zaken. Het bedrag van de aanslag zal doorgaans enkele honderden euro's bedragen en zeker niet boven de 5.000 euro uitkomen.

Tabel 6.9: Rechtshulp gehad?

	Rijks- belastingen	Omgeving	Bijstand	Lokale belastingen	Totaal
Geen rechtshulp	79%	47%	18%	85%	63%
Wel rechtshulp	21%	53%	82%	15%	38%
Totaal	100% (47)	100% (45)	100% (50)	100% (98)	100% (240)

N = 240, ontbrekende waarnemingen = 1

Ondanks dat in bestuursrechtelijke zaken geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt, blijkt uit tabel 6.9 dat het merendeel van de burgers toch een rechtshulpverlener inschakelt. Deze bevinding komt overeen met eerder onderzoek.¹⁹ Met name in bijstandszaken en omgevingszaken schakelen burgers relatief vaak een gemachtigde in. In bijstandszaken procedeert ongeveer vier op de vijf burgers (82%) met een gemachtigde, in omgevingszaken is dit ruim de helft van de burgers (53%). Burgers in rijksbelastingzaken en lokale belastingzaken hebben minder vaak een rechtshulpverlener (21% in rijksbelastingzaken respectievelijk 15% in lokale belastingzaken).

Omdat in bestuursrechtelijke zaken geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt, kan iedereen als gemachtigde optreden in een bestuursrechtelijke zaak. Aan de respondenten is daarom gevraagd om aan te geven, wie hen heeft vertegenwoordigd. Zie tabel 6.10.

In de bovenste rij van tabel 6.10 valt af te lezen dat indien een gemachtigde aanwezig is, dit in ongeveer vier van de vijf zaken (82%) een advocaat of andere jurist betreft. In bijstandszaken wordt het meest gekozen voor een jurist als rechtshulpverlener, terwijl lokale belastingzaken juist relatief vaak wordt gekozen voor een rechtshulpverlener met een andere achtergrond. Het gaat dan bijvoorbeeld om een WOZ expert of makelaar die optreedt als gemachtigde. In rijksbelastingzaken treedt de accountant soms ook op als gemachtigde in een geschil tussen de belastingdienst en de cliënt.

¹⁹ Van Velthoven en Klein Haarhuis 2010, p. 84.

Tabel 6.10: Wie heeft rechtshulp verleend?

	Rijks- belastingen	Omgeving	Bijstand	Lokale belastingen	Totaal
Jurist	70%	79%	98%	53%	82%
WOZ-expert/ accountant/ makelaar	20%	0%	0%	33%	7%
Familie/ vriend/ collega	10%	4%	2%	0%	3%
Overig	0%	17%	0%	13%	7%
Totaal	100% (10)	100% (24)	100% (41)	100% (15)	100% (90)

N = 90, ontbrekende waarnemingen = 0

6.4.2 Kosten van de procedure

Tabel 6.11 geeft de hoogte van de kosten voor een beroepsprocedure in het bestuursrecht weer. Het gaat om de kosten zoals deze door de eiser zelf achteraf worden geschat, exclusief de kosten die eventueel achteraf zijn vergoed.

Tabel 6.11: Kosten procedure naar soort zaak

	Rijks- belastingen	Omgeving	Bijstand	Lokale belastingen	Totaal
Geen kosten	0%	7%	11%	11%	8%
€ 1-€ 100	33%	11%	28%	45%	33%
€ 101- € 500	36%	40%	52%	33%	38%
€ 501 en meer	31%	42%	10%	11%	21%
Totaal	100% (42)	100% (45)	100% (37)	100% (91)	100% (215)

N totaal = 215, ontbrekende waarnemingen = 26

In tabel 6.11 valt een aantal zaken op. Een eerste opmerkelijke bevinding is, dat een deel van de burgers in bestuursrechtelijke zaken aangeeft geen kosten te hebben gemaakt voor de zaak bij de rechtbank. In bijstandszaken en lokale belastingzaken stelt 11% van de burgers geen kosten te hebben gemaakt voor de procedure. In omgevingszaken ligt dit percentage iets lager: hier geeft 7% aan geen kosten te hebben gemaakt. In rijksbelastingzaken komt het nooit voor dat geen kosten worden gemaakt voor de rechtszaak.

Deels kan het niet maken van kosten voor de gerechtelijke procedure worden verklaard doordat geen rechtshulpverlener wordt ingeschakeld: in het bestuursrecht geldt immers geen verplichte procesvertegenwoordiging.²⁰ Een

²⁰ Van de 17 personen die aangaven geen kosten te maken voor de procedure van de rechtbank, maakten 8 personen geen gebruik van een rechtshulpverlener en 9 wel.

andere factor die van invloed is op de kosten is het griffierecht. Wie beroep instelt, dient hiervoor griffierechten te betalen aan de rechtbank (artikel 8:41 Awb). De betaalde griffierechten en de kosten van een rechtshulpverlener worden in beginsel alleen vergoed indien het beroep gegrond wordt verklaard (zie paragraaf 2.5.4). Waarschijnlijk is het beroep van de groep die verklaart geen kosten te hebben gemaakt door de rechtbank gegrond verklaard, zodat de gemaakte kosten zijn vergoed.²¹

Een tweede opvallende uitkomst uit tabel 6.11 is dat de gemaakte kosten sterk verschillen per rechtsgebied. De verschillen tussen de typen zaken worden duidelijker in figuur 6.2.

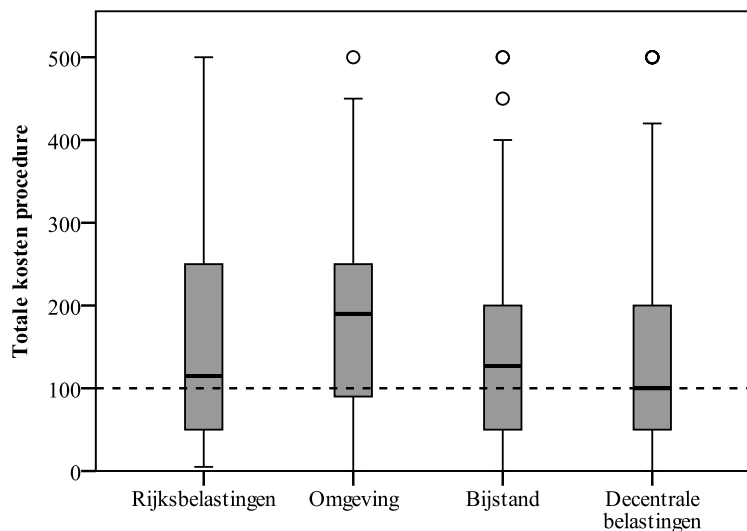
De dikke horizontale lijn in elke box in figuur 6.2 geeft de mediaan weer in het betreffende rechtsgebied. De horizontale stippellijn geeft de mediaan weer voor alle rechtsgebieden. Uit de figuur blijkt dat in omgevingszaken gemiddeld genomen de hoogste kosten worden gemaakt (mediaan € 350). In rijksbelastingzaken zijn de kosten lager (mediaan € 250). In bijstandszaken is de mediaan € 131. De kosten in decentrale belastingzaken zijn het laagst (mediaan € 100).²² De verschillen in de kosten van de procedure tussen de vier rechtsgebieden zijn statistisch significant.²³

²¹ Daarnaast is mogelijk dat het beroep niet gegrond is verklaard maar dat de kosten voor de rechtshulpverlener en de griffierechten desondanks toch zijn vergoed, bijvoorbeeld omdat de gemeente de kosten vergoedt vanuit de bijzondere bijstand of omdat deze worden gedekt door een rechtsbijstandsverzekering. In omgevingszaken hoeft de derdebelaanhebbende die bij het beroep betrokken is geen griffierechten te betalen.

²² Gemiddelde rijksbelastingzaken: € 1.465. Gemiddelde omgevingszaken: € 5.593. Gemiddelde bijstandszaken: € 403. Gemiddelde lokale belastingen: € 645. Bij de vraag naar de kosten van de procedure was er een kleine groep die opvallend hoge bedragen noemde (meer dan € 10.000). De gemiddelden worden hierdoor vertekend, de mediaan is daarom een betere indicatie.

²³ Met een enkelvoudige variantieanalyse is nagegaan of de verschillen tussen de vier groepen significant zijn. Uit de uitkomst blijkt dat er een significant verschil in kosten is tussen de vier groepen ($F(3, 211) = 4,97$; $p < 0,01$).

Figuur 6.2 Kosten voor procedure bij rechtbank in euro's²⁴



N = 169, ontbrekende waarden = 72

6.4.3 Procesverloop

Aan respondenten is gevraagd, of er in eerste aanleg een zitting is geweest. Van de ondervraagde respondenten gaf 95% aan dat er een zitting is geweest in zijn of haar zaak.²⁵ In het overgrote deel van de onderzochte zaken blijkt dus een zitting te hebben plaatsgevonden. Dit hoge percentage verbaast niet, omdat dat zaken die vereenvoudigd zijn behandeld overeenkomstig de onderzoeksopzet buiten het onderzoek zijn gelaten. Aan respondenten is eveneens gevraagd of zij ter zitting aanwezig waren. De resultaten staan in tabel 6.12.

²⁴ Omdat er vrij veel uitschieters waren is de boxplot opgesteld door enkel de zaken te selecteren waarin de opgegeven kosten lager waren dan € 600. Daarmee zijn 46 zaken buiten beschouwing gelaten.

²⁵ In totaal geven 230 respondenten aan, dat er een zitting is geweest in hun zaak. 9 respondenten geven aan, dat er geen zitting is geweest in hun zaak. Twee personen hebben de vraag niet beantwoord.

Tabel 6.12: Aanwezigheid burger ter zitting

	Rijks- belastingen	Omgeving	Bijstand	Lokale belastingen	Totaal
Ja	89%	96%	85%	89%	90%
Nee	11%	4%	15%	11%	10%
Totaal	100% (45)	100% (46)	100% (48)	100% (91)	100% (230)

N = 230, ontbrekende waarnemingen = 11

De respondenten zijn in 90% van de gevallen aanwezig op de zitting in hun zaak, zo blijkt uit tabel 6.12. Er zijn geen grote verschillen tussen de diverse rechtsgebieden. Indien een respondent niet bij de zitting aanwezig was, is naar de reden gevraagd. Uit de antwoorden bleek dat afwezigheid ter zitting vooral wordt veroorzaakt door privéredenen, of omdat de procesdeelnemer het behartigen van de zaak ter zitting overlaat aan gemachtigde.²⁶

6.4.4 Tevredenheid respondenten met procedure rechtbank

Aan alle respondenten zijn tien stellingen voorgelegd over de procedure bij de rechtbank. De mogelijke antwoorden varieerden op een vijfpuntsschaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden. De uitkomsten staan in tabel 6.13. Daarbij zijn de antwoordcategorieën teruggebracht van vijf naar drie.

Tabel 6.13: Oordeel over procedure bij de rechtbank

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
(Zeer) tevreden	74%	61%	52%	49%	43%	39%	38%	38%	32%	35%
Neutraal	18%	15%	16%	23%	32%	17%	31%	25%	27%	18%
(Zeer) ontevreden	9%	24%	32%	28%	26%	44%	31%	37%	41%	47%
Totaal	100% 223	100% 225	100% 226	100% 223	100% 215	100% 220	100% 223	100% 221	100% 225	100% 234

De vragen bij de nummers in tabel 6.13 zijn weergegeven in figuur 6.3.²⁷

²⁶ 7 van de 24 respondenten die niet ter zitting aanwezig waren, noemden privéomstandigheden als reden. Daarnaast noemden 7 respondenten het feit dat een gemachtigde hen vertegenwoordigde als reden voor hun afwezigheid ter zitting. 4 respondenten gaven aan dat hun aanwezigheid weinig toe zou voegen.

²⁷ Daarbij is de volgorde van de enquêtevragen aangepast: de vragen zijn gesorteerd naar de mate van tevredenheid van respondenten (met uitzondering van de laatste vraag).

Figuur 6.3: Enquêtevragen procedure rechtbank

Hoe tevreden bent u over de volgende aspecten van het optreden van de rechtbank:

1. De mate waarin de rechter u met respect behandelde?
2. De wijze waarop de rechtbank partijen de ruimte bood voor hun verhaal?
3. De mate waarin de rechter luisterde naar uw standpunten?
4. De uitleg van de rechtbank over het verloop van de zaak?
5. De deskundigheid van de rechter?
6. De mate waarin alle informatie die van belang is, op tafel is gekomen?
7. De voorbereiding van de rechter op uw zaak?
8. De onpartijdigheid van de rechter?
9. De mate waarin de rechter zich inleefde in de situatie?
10. Hoe tevreden bent u alles bij elkaar genomen over de gang van zaken bij de rechtbank?

Zoals uit tabel 6.13 blijkt, varieert de tevredenheid van burgers over de verschillende aspecten van de procedure. Het meest tevreden zijn burgers over de mate waarin ze met respect zijn behandeld (kolom 1): ongeveer driekwart van de burgers geeft aan hier (zeer) tevreden mee te zijn. Daarnaast is de meerderheid van de burgers tevreden over de mate waarin de rechter ruimte bood om het eigen verhaal te doen (kolom 2) en de mate waarin de rechter luisterde naar de standpunten van de burger (kolom 3). 61% respectievelijk 52% van de burgers geeft aan tevreden te zijn over deze aspecten van het optreden van de rechtbank.

Men is relatief vaak ontevreden over de mate waarin alle belangrijke informatie op tafel gekomen is (kolom 6) en de mate waarin de rechter zich inleefde in de situatie (kolom 9). 44% van de burgers geeft aan dat men ontevreden tot zeer ontevreden is over de mate waarin alle belangrijke informatie door de rechtbank is behandeld, terwijl 41% van de burgers aangeeft ontevreden tot zeer ontevreden te zijn over de mate waarin de rechter zich (ter zitting) inleefde in zijn of haar persoonlijke situatie.

Ook over de gang van zaken bij de rechtbank als geheel (kolom 10) is men relatief vaak ontevreden: 47% van de burgers geeft aan niet tevreden te zijn over de gang van zaken bij de procedure bij de rechtbank. Daarbij valt op, dat het percentage respondenten dat aangeeft ontevreden te zijn over de procedure als geheel, hoger is dan het percentage respondenten dat ontevreden is over de verschillende deelaspecten van de procedure.

Deels kan dit worden verklaard doordat het percentage respondenten dat kiest voor de neutrale categorie bij deze vraag relatief klein is: bij de specifieke aspecten van de procedure wordt vaker voor de neutrale categorie gekozen. Een

andere mogelijke verklaring is dat een hoge score op een bepaald aspect van de procedure niet compenseert voor een lage score op een andere aspect van de procedure. Een gerechtelijke procedure dient volgens burgers kennelijk op alle bovengenoemde aspecten goed te scoren, waarbij burgers hun totaalindruk van de procedure met name laten afhangen van de aspecten waarop de procedure als negatief is beoordeeld. Overigens moet bij de bestudering van tabel 6.13 in het oog worden gehouden dat alle ondervraagde burgers door de rechtbank (deels) in het ongelijk zijn gesteld.

De onderstaande tabel 6.14 geeft een indruk van de verschillen in tevredenheid per soort zaak.

Tabel 6.14: Tevredenheid met procedure als geheel naar rechtsgebied

	Rijks- belastingen	Omgeving	Bijstand	Lokale belastingen	Totaal
Tevreden	36%	33%	23%	41%	35%
Neutraal	16%	15%	11%	25%	18%
Ontevreden	49%	52%	66%	34%	47%
Totaal	100% (45)	100% (46)	100% (47)	100% (96)	100% (234)

N = 234, ontbrekende waarnemingen = 7

Zoals uit tabel 6.14 blijkt, verschilt de tevredenheid over de procedure bij de rechtbank voor de diverse rechtsgebieden. Burgers met een bijstandsgeschil zijn relatief minder tevreden over de procedure dan burgers in andere typen zaken. Burgers met een geschil over lokale belastingen zijn juist relatief vaker tevreden dan de andere groepen. Het verschil in tevredenheid tussen de vier groepen is statistisch significant.²⁸

6.5 De uitspraak in eerste aanleg

Alle respondenten kregen in de enquête een aantal vragen voorgelegd over de uitspraak. Allereerst werd gevraagd of de respondent in de uitspraak in het gelijk was gesteld. Vervolgens werden vragen gesteld over de inhoud van de uitspraak

²⁸ $\chi^2 = 14,2$; $df = 6$; $p < 0,05$. Waardoor worden deze verschillen in de tevredenheid over de procedure in de gekozen rechtsgebieden veroorzaakt? Een mogelijke oorzaak zou kunnen zijn, dat burgers in bijstandszaken relatief minder vaak in het gelijk worden gesteld dan in andere typen zaken. Uit tabel 6.15 kan worden afgeleid dat de uitspraak in bijstandszaken vaak relatief ongunstiger is voor de burger. Mogelijk beïnvloedt de uitspraak de rechtvaardigheid van de procedure, zoals deze achteraf door de burger wordt ervaren. In paragraaf 7.4 wordt deze mogelijke verklaring nader geanalyseerd.

zelf. Ten slotte is de respondenten gevraagd, in hoeverre zij verrast waren door de uitspraak.

6.5.1 Verrast door de uitspraak?

Tabel 6.15 geeft aan in hoeverre respondenten verrast werden door de uitspraak. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de groep die niet, en de groep die deels in het gelijk is gesteld.

Tabel 6.15: Relatie dictum uitspraak en reactie op uitspraak

	Niet in gelijk gesteld	Deels in gelijk gesteld	Totaal
Niet verrast	38%	63%	45%
Verrast	62%	37%	55%
Totaal	100% (165)	100% (70)	100% (235)

N = 235, ontbrekende waarnemingen = 6

Uit tabel 6.15 blijkt dat de groep procesdeelnemers die verrast was door de uitspraak iets groter is dan de groep die aangaf niet verrast te zijn door de uitspraak. Meer dan de helft van de respondenten (55%) geeft aan de uitspraak niet te hebben zien aankomen. Ook blijkt uit de tabel dat relatief veel procesdeelnemers van tevoren uitgaan van een (deels) positieve uitspraak. Het betreft de burgers die werden verrast en niet in het gelijk zijn gesteld, en de burgers die niet werden verrast en deels in het gelijk zijn gesteld. In totaal denkt twee derde van de belanghebbenden in eerste aanleg een (deels) positieve uitspraak te krijgen.²⁹ Het merendeel van deze burgers wordt door de rechtbank echter uiteindelijk niet in het gelijk gesteld. We zien dus dat een relatief groot deel van de burgers de kans op succes in de beroepsprocedure overschat.

Daarnaast blijkt dat er een verband is tussen de inhoud van de uitspraak en de mate waarin de uitspraak als een verrassing komt. Van degenen die niet in het gelijk zijn gesteld in de uitspraak was 62% verrast en 38% niet verrast. Bij degenen die deels in het gelijk zijn gesteld zijn deze percentages nagenoeg gespiegeld. In deze groep was slechts 37% verrast door de uitspraak en 63% niet verrast. Er is dus een relatief sterk verband tussen de uitkomst van de zaak en de mate waarin de respondent aangeeft verrast te zijn door de uitspraak. Naarmate

²⁹ Dit is niet uit de tabel af te leiden. Het gaat om 103 burgers die verrast werden doordat men niet in het gelijk werd gesteld en 44 burgers die niet verrast werden door de uitspraak die hen deels in het gelijk stelde.

men in de uitspraak meer in het gelijk is gesteld, wordt men minder verrast. Het gevonden verband is statistisch significant.³⁰

6.5.2 Oordeel over de uitspraak

De onderstaande tabel 6.16 toont de antwoorden van de respondenten op de enquêtevragen over de tevredenheid met de uitspraak. Daarbij zijn de vijf antwoordcategorieën in verband met de leesbaarheid terug gebracht naar drie. De gemeten tevredenheid per aspect van de uitspraak is gerangschikt van het aspect waar men het meest tevreden over was naar het aspect waar men het minst tevreden over was. De bijbehorende enquêtevragen zijn weergegeven in figuur 6.4.

Tabel 6.16: Tevredenheid met uitspraak rechtbank

	1	2	3	4	5	6	7
(Zeer) tevreden	56%	54%	24%	22%	19%	16%	10%
Neutraal	21%	23%	31%	15%	16%	13%	12%
(Zeer) ontevreden	23%	23%	45%	62%	65%	72%	79%
Totaal	100% (229)	100% (234)	100% (202)	100% (228)	100% (228)	100% (232)	100% (232)

Figuur 6.4: Enquêtevragen uitspraak rechtbank

Hoe tevreden bent u over de volgende aspecten van de uitspraak van de rechtbank:

1. De begrijpelijkheid van de tekst van de uitspraak?
2. De snelheid waarmee deze tot de uitspraak kwam?
3. De mate waarin de uitspraak aansluit op de wettelijke regels?
4. De mate waarin de rechter in de uitspraak is uitgegaan van de juiste informatie?
5. De motivering van de uitspraak, dat wil zeggen waarom de rechter tot de beslissing is gekomen?
6. De mate waarin de uitspraak rekening houdt met uw specifieke situatie?
7. De mate waarin u heeft gekregen waar u recht op had?

³⁰ (Cramèr's V =0,23). Het gevonden verband is statistisch significant: $X^2= 12,70$; $df= 1$; $p<0,001$.

Uit tabel 6.16 blijkt dat burgers in bestuursrechtelijke procedures relatief vaak tevreden zijn met de begrijpelijkheid van de tekst van de uitspraak: 56% van de burgers is hier tevreden tot zeer tevreden over. Daarnaast is men relatief vaak tevreden met de snelheid waarmee de rechtbank tot de uitspraak kwam: 54% van de burgers is (zeer) tevreden hierover. Over de andere aspecten van de procedure zijn burgers minder te spreken. Zo is 65% van de burgers ontevreden over de motivering van de uitspraak, terwijl 62% van de burgers ontevreden is over de mate waarin de uitspraak is gebaseerd op de juiste informatie.

Daarnaast blijkt uit tabel 6.16 dat burgers relatief vaak ontevreden zijn over de ervaren distributieve rechtvaardigheid van de uitspraak (zie paragraaf 4.4). Van de drie aspecten van distributieve rechtvaardigheid is men nog het meest tevreden over de mate waarin de uitspraak aansluit op de wettelijke regels (kolom 3): 55% van de burgers is neutraal tot tevreden over dit aspect. Men is minder vaak tevreden over de andere aspecten van distributieve rechtvaardigheid. 29% van de burgers geeft aan neutraal tot tevreden te zijn over de mate waarin de uitspraak aansluit op de eigen situatie (kolom 6) terwijl 22% van de burgers aangeeft neutraal tot tevreden te zijn over de mate waarin de uitspraak hen datgene geeft, waar ze naar eigen zeggen recht op hebben (kolom 7).

6.6 Conclusie

In paragraaf 6.2 maakten we kennis met procesdeelnemers die als eiser of derdebelanghebbende betrokken zijn geweest bij een bestuursrechtelijke procedure bij de rechtbank. We zagen dat er in het bestuursrecht met name door burgers wordt geprocedeerd voor privébelangen. Er wordt niet of nauwelijks geprocedeerd door bedrijven of andere instanties voor een zakelijk belang. Daarnaast zagen we dat de leeftijd van de procesdeelnemers relatief hoog is: gepensioneerden en mensen van middelbare leeftijd zijn oververtegenwoordigd.

Verder valt op, dat procesdeelnemers relatief hoog zijn opgeleid; dit geldt met name voor burgers in fiscale zaken en omgevingszaken. Het inkomen van de procesdeelnemers verschilt sterk per soort zaak: burgers in omgevingszaken en lokale belastingzaken hebben een relatief hoog huishoudinkomen, terwijl burgers in rijksbelastingzaken en in bijstandszaken een relatief laag huishoudinkomen hebben. Ten slotte valt op dat procesdeelnemers vaak eerder hebben geprocedeerd: meer dan de helft van de procesdeelnemers heeft eerder een procedure bij de rechtbank gehad.

In het bestuursrecht bestaat een grote variëteit aan geschillen, zo blijkt uit paragraaf 6.3. Lang niet in al deze geschillen is het belang volgens de burger op

geld waardeerbaar. Het geschil gaat vaak (mede) om immateriële zaken, zoals verlies van woongenot. Daarnaast blijkt dat, indien het belang van de zaak wel op geld waardeerbaar is, de hoogte van het genoemde bedrag sterk varieert voor de gekozen rechtsgebieden. Het financiële belang van de zaak is doorgaans het grootst in omgevingszaken en het kleinst in lokale belastingzaken.

De paragraaf 6.4 typeerde de procedure in eerste aanleg, en het oordeel van burgers over het verloop van deze procedure. In de antwoorden van respondenten vallen vijf punten op. Een eerste opmerkelijke bevinding is, dat een deel van de burgers aangeeft geheel geen kosten te hebben gemaakt voor de zaak bij de rechtbank. Een tweede opvallende uitkomst is dat de gemaakte kosten sterk verschillen per rechtsgebied. Het blijkt dat in omgevingszaken de hoogste kosten worden gemaakt terwijl de kosten in decentrale belastingzaken het laagst zijn. Daarnaast blijkt dat door het merendeel van de procesdeelnemers een rechtshulpverlener wordt ingeschakeld, ondanks dat er geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt in het bestuursrecht. Verder blijkt dat als de rechter in eerste aanleg een zitting organiseert, de bij het geschil betrokken burger hier doorgaans aanwezig is. Ten slotte valt op dat het merendeel van de burgers ontevreden is over de algehele gang van zaken bij de rechtbank. Als burgers wordt gevraagd om een oordeel te geven over diverse deelaspecten van de procedure blijkt echter een genuanceerder beeld te bestaan: men is dan doorgaans neutraal tot positief.

De uitspraak van de rechtbank stond centraal in paragraaf 6.5. Uit de uitkomsten van het onderzoek blijkt dat burgers in bestuursrechtelijk procedures relatief vaak worden verrast door de uitspraak: meer dan de helft van de burgers heeft de uitspraak niet zien aankomen. Daarnaast valt op dat burgers in bestuursrechtelijke procedures relatief vaak tevreden zijn met de begrijpelijkheid van de tekst van de uitspraak en de snelheid waarmee de rechtbank tot de uitspraak kwam. Over de andere aspecten van de procedure zijn burgers minder te spreken. Zo is het merendeel van de burgers ontevreden over de motivering van de uitspraak en de mate waarin de uitspraak is gebaseerd op de juiste informatie. Ook is men relatief vaak ontevreden over de ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak. Bij deze uitkomsten moet in het oog worden gehouden dat de bevindingen zijn gebaseerd op enquêtes met respondenten die aangaven in de uitspraak (deels) in het ongelijk te zijn gesteld. Dit is immers ook de groep waarvan kan worden verwacht dat deze overweegt om hoger beroep in te stellen. Het ligt voor de hand dat deze groep een negatiever beeld heeft van het verloop van de procedure dan de groep die in het gelijk is gesteld.

7. De keuze voor hoger beroep verklaard

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de keuze voor hoger beroep in de praktijk verloopt. Welke motieven brengen een burger ertoe om te appelleren tegen de uitspraak van de rechtbank? En waarom kiezen burgers er voor om juist niet door te procederen? Dit hoofdstuk belicht de rol die wordt gespeeld door de achtergrondkenmerken van procesdeelnemers, de kenmerken van de zaak, de rechtszaak in eerste aanleg en de verwachtingen ten aanzien van de appelprocedure. Daarbij wordt de groep burgers die er voor kiest om door te procederen (de appellanten) afgezet tegen de groep die geen nieuwe procedure start (de berustenden). Op deze manier worden de hypothesen die in hoofdstuk 4 zijn geformuleerd, getoetst aan de uitkomsten van het onderzoek.

Om de hypothesen te toetsen worden de onderzoeksgegevens gebruikt van de respondenten die aangeven door de rechtbank niet of niet geheel in het gelijk te zijn gesteld. Immers, reden om hoger beroep te overwegen is er alleen als de uitspraak anders uitpakt dan gehoopt. Bij een aantal analyses worden ook de gegevens gebruikt van de totale gerealiseerde onderzoeksgroep, inclusief de burgers die in de uitspraak geheel in het gelijk zijn gesteld. Dit is dan expliciet aangegeven.

Welke burgers en bedrijven stellen hoger beroep in en welke juist niet? Paragraaf 7.2 beschrijft de rol die achtergrondkenmerken en de persoonlijke situatie van procesdeelnemers spelen bij de keuze voor hoger beroep. De procedure bij de rechtbank staat centraal in paragraaf 7.3. Hier wordt onder andere besproken in hoeverre de ervaren rechtvaardigheid van de procedure bij de rechtbank de keuze voor hoger beroep bepaalt. Paragraaf 7.4 koppelt het oordeel over de uitkomst van de procedure aan het procesgedrag van burgers. Betekent een negatieve uitkomst dat men per definitie ontevreden is over de uitspraak, en daarom doorgaans doorprocedeert? Of wordt een dergelijke uitspraak vaak toch geaccepteerd en zo ja, onder welke omstandigheden?

Paragraaf 7.5 beschrijft hoe de verwachtingen in hoger beroep het procesgedrag van burgers beïnvloeden. Zo wordt geanalyseerd in hoeverre de verwachte kosten, baten en kans op succes in hoger beroep van invloed zijn op de keuze voor appel. Daarnaast wordt geanalyseerd in hoeverre deze

verwachtingen omtrent het hoger beroep terecht zijn: schatten burgers hun kans op succes bijvoorbeeld juist in? In paragraaf 7.6 wordt de relatieve invloed van kosten-baten overwegingen afgezet tegen de invloed van rechtvaardigheidsoverwegingen. Door middel van een logistische regressieanalyse wordt getoetst welke factoren doorslaggevend zijn bij de keuze voor hoger beroep. Ook worden de uitkomsten van enkele open vragen besproken. De afsluitende paragraaf vat het geheel aan bevindingen samen.

7.2 Achtergrondkenmerken procesdeelnemers

In paragraaf 6.2 hebben we kennis gemaakt met procesdeelnemers in juridische procedures. In deze paragraaf verbinden we de achtergrondkenmerken van burgers met de keuze voor hoger beroep. Wie stelt hoger beroep in, en wie niet? Achtereenvolgens wordt de invloed van leeftijd, inkomen, proceservaring en geslacht op het procesgedrag van burgers besproken.

7.2.1 Leeftijd

In paragraaf 4.6 werd de verwachting geformuleerd dat de leeftijd van een procesdeelnemer van invloed is op zijn procesgedrag. Uit de literatuur in die paragraaf bleek namelijk dat appellanten over het algemeen ouder zijn dan degenen die in de uitspraak van de rechtbank berusten. Dit resulteerde in de volgende hypothese:

H14: Naarmate een burger ouder is, is de kans dat hoger beroep wordt ingesteld groter

Om deze hypothese te toetsen is de gemiddelde leeftijd voor beide groepen berekend. Het blijkt dat appellanten gemiddeld 59 jaar en 4 maanden zijn; berustenden zijn gemiddeld 60 jaar.¹ Er is dus een klein verschil in leeftijd tussen beide groepen: appellanten zijn gemiddeld genomen iets jonger. We testen of dit verschil significant is door middel van een t-toets. Uit de uitkomsten blijkt dat de leeftijd van de twee groepen niet significant verschilt.² De

¹ De mediaan bedraagt voor de appellanten 59 en voor de berustenden 61 jaar.

² $t = 0,43$; $df = 227$; $p > 0,05$ bij eenzijdige toetsing. Indien de t-test per rechtsgebied wordt uitgevoerd blijkt dat in fiscale zaken en omgevingszaken de appellanten iets ouder zijn, terwijl in bijstandszaken de appellanten juist iets jonger zijn. Er worden dan geen statistisch significante verschillen gevonden.

hypothese moet dus worden verworpen: er is geen verband tussen de leeftijd van een procesdeelnemer en de keuze voor hoger beroep.

7.2.2 Inkomen

In paragraaf 4.2 zagen we dat op grond van het rationele keuzemodel kan worden verwacht dat burgers met een hoger inkomen vaker zullen appelleren. Verondersteld kan worden dat een deel van de burgers met een laag inkomen niet in hoger beroep gaat, omdat zij de kosten hiervan niet kunnen dragen. Dit leidde tot de volgende hypothese:

H1: Naarmate het inkomen van een individu hoger is, is de kans groter dat deze hoger beroep zal instellen

De relatie tussen het maandelijks netto huishoudinkomen en het procesgedrag van burgers wordt weergegeven in tabel 7.1.

Tabel 7.1: Huishoudinkomen en het instellen van hoger beroep

	Tot € 1.500	€ 1.500 - € 3.000	Hoger dan € 3.000	Totaal
Berustenden	53%	64%	81%	67%
Appellanten	47%	36%	19%	33%
	100% (79)	100% (36)	100% (81)	100% (196)

N = 196, ontbrekende waarden = 45

NB: door afrondingsverschillen kan het voorkomen dat de percentages in dit hoofdstuk niet optellen tot 100%

Uit tabel 7.1 blijkt dat het percentage appellanten afneemt, naarmate het huishoudinkomen toeneemt. We kunnen concluderen dat burgers met een relatief hoog inkomen vaker berusten in de uitspraak dan burgers met een relatief laag inkomen. De hypothese moet dus worden verworpen. Er blijkt een zwak, statistisch significant verband te bestaan tussen inkomen en het instellen van hoger beroep, maar het verband is tegenovergesteld aan de verwachting in de hypothese. Naarmate het inkomen van een individu hoger is, is de kans kleiner dat deze hoger beroep zal instellen. Dit negatieve verband houdt grotendeels stand als naar de afzonderlijke rechtsgebieden wordt gekeken.³

³ Uit de uitkomsten van een tau-c test blijkt dat burgers met een hoger inkomen minder vaak hoger beroep instellen dan burgers met een lager inkomen ($\tau = -0,27$, $p < 0,001$, $n = 196$). Indien de test apart wordt uitgevoerd voor de rijksbelastingzaken, de omgevingszaken en de lokale belastingzaken wordt een niet-significant negatief verband gevonden.

7.2.3 Proceservaring

Ook de proceservaring van de burger zal waarschijnlijk een rol spelen bij de beslissing om hoger beroep in te stellen, zo zagen we in paragraaf 4.6. Daar werd de volgende hypothese geformuleerd:

H16: Naarmate een burger meer proceservaring heeft, is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld.

De relatie tussen proceservaring en de keuze voor hoger beroep is weergegeven in tabel 7.2. De proceservaring betreft het aantal rechtszaken dat men in de afgelopen tien jaar heeft gehad bij de rechtbank, inclusief de huidige zaak.

Tabel 7.2: Eerdere proceservaring en het instellen van hoger beroep

	Geen	1 keer	2 keer of meer	Totaal
Berustenden	78%	65%	58%	67%
Appellanten	22%	35%	42%	33%
Totaal	100% (89)	100% (54)	100% (86)	100% (229)

N = 229, ontbrekende waarden 12

Zoals uit tabel 7.2 blijkt, gaan burgers met eerdere proceservaring vaker in hoger beroep dan degenen die niet eerder hebben geprocedeerd. In de groep die geen eerdere proceservaring heeft, is het appelpercentage 23%. In de groep die eenmaal eerder heeft geprocedeerd is het appelpercentage 35% en in de groep met twee of meer eerdere procedures 42%. Het appelpercentage loopt dus op met de eerdere proceservaring van een burger.

Om de sterkte van dit verband te toetsen, passen we een tau-c toets toe. Er blijkt een zwak, statistisch significant positief verband te bestaan tussen de beide variabelen.⁴ De hypothese kan dus worden aanvaard: het instellen van hoger beroep wordt beïnvloed door de proceservaring van een burger. Naarmate een burger meer proceservaring heeft, is de kans groter dat in de huidige zaak wordt doorgeprocedeerd.

7.2.4 Geslacht

Mogelijk speelt ook het geslacht van de procesdeelnemer een rol bij het al dan niet instellen van hoger beroep. Tabel 7.3 toont de appelpercentages opgesplitst

⁴ $\tau=0,22$; $p<0,001$; $n = 229$. Indien de toets per rechtsgebied wordt uitgevoerd (tweezijdige toetsing), blijft enkel een significant verband bestaan in de omgevingszaken. Rijksbelastingzaken: $\tau=0,28$; $p>0,05$; $n=45$. Omgevingszaken $\tau=0,37$; $p<0,05$; $n=46$. Bijstandszaken $\tau=0,07$; $p>0,05$; $n=47$. Decentrale belastingzaken $\tau=0,14$; $p>0,05$; $n=91$.

naar mannelijke en vrouwelijke procesdeelnemers.

Tabel 7.3: Geslacht en het instellen van hoger beroep

	Man	Vrouw	Totaal
Berustenden	67%	70%	67%
Appellanten	33%	30%	33%
Totaal	100% (187)	100% (43)	100% (230)

N = 230, ontbrekende waarden 11

Zoals uit tabel 7.3 blijkt, zijn er nauwelijks verschillen in de appelpercentages tussen mannen en vrouwen. Uit de uitkomsten van een Cramér's V toets blijkt dan ook dat er geen statistisch significant verband is tussen de twee variabelen.⁵ Het geslacht van een procesdeelnemer heeft geen invloed op de keuze voor hoger beroep.

7.2.5 Samenvatting

Deze paragraaf analyseerde de invloed van een aantal achtergrondfactoren op de keuze voor hoger beroep. Het bleek dat leeftijd en geslacht geen invloed hebben op het procesgedrag van burgers. Een dergelijke invloed werd wel gevonden voor inkomen en proceservaring. Er blijkt een zwak, statistisch significant verband te bestaan tussen inkomen en het instellen van hoger beroep. Naarmate het inkomen van een individu hoger is, is de kans kleiner dat deze hoger beroep zal instellen. Daarnaast werd een zwak, statistisch significant positief verband gevonden tussen eerdere proceservaring en de keuze voor hoger beroep. Naarmate een burger meer proceservaring heeft, is de kans groter dat ook in de huidige zaak wordt doorgeprocedeerd.

7.3 Het verloop van de zaak bij de rechtbank

Paragraaf 6.4 beschreef hoe de respondenten oordelen over het verloop van de procedure bij de rechtbank. Hieronder wordt uiteengezet welk effect het verloop van de zaak heeft op het instellen van hoger beroep. Achtereenvolgens wordt het effect besproken van de aanwezigheid van een rechtshulpverlener, de in eerste aanleg gemaakte kosten, de aanwezigheid van de burger ter zitting, de snelheid waarmee uitspraak wordt gedaan en de ervaren procedurele rechtvaardigheid.

⁵ Cramér's V = 0,02; Chi-square = 0,14; p > 0,05; n = 230.

7.3.1 Aanwezigheid rechtshulpverlener

Ondanks dat in bestuursrechtelijk geschillen geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt, schakelen de meeste respondenten toch een rechtshulpverlener in, zo bleek uit paragraaf 6.4. Meestal is dit een advocaat of andere jurist. In hoofdstuk 4.6 werd de verwachting uitgesproken dat burgers die door een rechtshulpverlener worden vertegenwoordigd vaker appelleren:

H17: Als een burger door een rechtshulpverlener wordt vertegenwoordigd, is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld

Tabel 7.4 geeft het verband weer tussen het gebruik van rechtshulp en het instellen van hoger beroep.

Tabel 7.4: Verband rechtshulp en instellen van hoger beroep

	Advocaat	Andere vorm van rechtshulp	Geen rechtshulp	Totaal
Berustenden	55%	74%	72%	68% (162)
Appellanten	45%	26%	28%	33% (78)
Totaal	100% (67)	100% (23)	100% (150)	100% (240)

N = 240; ontbrekende waarden = 1

Uit tabel 7.4 blijkt dat rechtzoekenden die een advocaat hebben ingeschakeld in de beroepsfase relatief vaker hoger beroep instellen dan de burgers zonder rechtshulpverlener of met een andere vorm van rechtshulp. Om te toetsen of de verschillen significant zijn, gebruiken we de Chi-kwadraat toets. Uit de resultaten blijkt dat de groep die een advocaat inschakelt inderdaad significant verschilt van de beide andere groepen.⁶ Dit significante verschil blijft bestaan indien de burgers worden uitgesplitst in twee groepen: degenen met rechtshulp en degenen die zelf de procedure voeren.⁷ Er blijkt een zwak positief verband te bestaan tussen de aanwezigheid van een rechtshulpverlener en het instellen van hoger beroep.⁸ We kunnen de hypothese daarom aanvaarden. Zoals uit tabel 7.4 blijkt, wordt het gevonden verband vooral veroorzaakt doordat degenen die de hulp van een advocaat inschakelen vaker in hoger beroep gaan.

We zagen in paragraaf 4.6 dat het gebruik van rechtshulp mogelijk samenhangt met inkomen. In de literatuur wordt de term U-curve gebruikt om het

⁶ χ^2 is 6,42; df=2; $p < 0,05$.

⁷ χ^2 is 3,69; df=1; $p < 0,05$ bij eenzijdige toetsing.

⁸ Cramér's V = 0,12. Indien de analyse voor de vier gebieden apart wordt uitgevoerd is alleen een statistisch significant verband aanwezig in de groep rijksbelastingzaken: Cramér's V is 0,24; $p < 0,05$ bij eenzijdige toetsing; $n=47$.

verschijnsel te beschrijven dat vooral hoge en lage inkomens gebruik maken van rechtshulp, terwijl de middeninkomens dit in mindere mate doen. In recente onderzoeken werd echter geen u-curve gevonden, maar een negatief lineair verband tussen inkomen en het gebruik van rechtshulp. Dit leidde tot de volgende hypothese over het gebruik van rechtshulp:

H15: Naarmate het inkomen van een burger hoger is, is de kans dat een rechtshulpverlener wordt ingeschakeld kleiner

Om deze hypothese te toetsen zet tabel 7.5 het gebruik van rechtshulp af tegen het maandelijks netto huishoudinkomen.

Tabel 7.5: Samenhang inkomen en gebruik rechtshulp

	Tot € 1.500	€ 1.500 tot € 3.000	€ 3.000	Totaal
Geen rechtshulp	37%	72%	85%	63%
Wel rechtshulp	63%	28%	15%	37%
Totaal	100% (79)	100% (36)	100% (80)	100% (195)

N = 195, ontbrekende waarnemingen = 46

Uit tabel 7.5 blijkt dat vooral burgers met een laag huishoudinkomen vaak een rechtshulpverlener inschakelen in procedures bij de bestuursrechter. Naarmate het inkomen hoger is, neemt het gebruik van rechtshulp af. Het gaat om een vrij sterk negatief verband dat statistisch significant is.⁹ Van een U-curve is geen sprake. Dit geldt ook wanneer de analyse voor de vier verschillende rechtsgebieden afzonderlijk wordt uitgevoerd.¹⁰

Het gevonden verband tussen inkomen en het inschakelen van een rechtshulpverlener hangt mogelijk samen met het feit dat burgers met een laag inkomen een toevoeging krijgen van de Raad van de rechtsbijstand, waardoor de kosten van rechtsbijstand deels worden gecompenseerd. De burgers in de eerste inkomenscategorie en een deel van de burgers in de tweede categorie komen in aanmerking voor een dergelijke toevoeging. De hoogte van de toevoeging is inkomensafhankelijk, waarbij de hoogte afneemt naarmate het inkomen toeneemt. De respondenten in de derde categorie kwamen ten tijde van hun rechtszaak niet in aanmerking voor een toevoeging.

Het gevonden verband verklaart deels het hoge aantal rechtshulpgebruikers onder burgers die procederen in een bijstandszaak. Ook het opleidingsniveau

⁹ Cramér's V is -0,46. Dit verband is significant: $\chi^2 = 41,40$; $df = 2$; $p < 0,001$.

¹⁰ Wel bleek zowel in omgevingszaken, in rijksbelastingzaken als in lokale belastingzaken dat naarmate het inkomen steeg, het aandeel van de respondenten dat werd bijgestaan door een rechtshulpverlener daalde. In bijstands zaken is deze relatie niet goed meetbaar aangezien alle respondenten in dezelfde inkomenscategorie vallen.

speelt een rol: uit eerder onderzoek blijkt dat gebruik van rechtshulp daalt, naarmate opleiding en inkomen stijgen.¹¹ Zowel opleidingsniveau als inkomen zijn relatief laag bij burgers die in een bijstandszaak procederen (paragraaf 6.2). Daarnaast verklaart dit verband deels waarom procesdeelnemers met een lager inkomen vaker hoger beroep instellen dan op grond van het rationele keuzemodel kan worden verondersteld (zie paragraaf 7.2 en tabel 7.1). Procesdeelnemers met een lager inkomen schakelen immers relatief vaker een rechtsbijstandsverlener in, en de aanwezigheid van een advocaat leidt er toe dat relatief vaker hoger beroep wordt ingesteld. In het model van paragraaf 4.2 is geen rekening gehouden met deze effecten van gesubsidieerde rechtsbijstand.

7.3.2 Kosten van de rechtszaak

In paragraaf 6.4 zagen we dat er grote verschillen zijn in de hoogte van de kosten die procesdeelnemers maken voor de procedure bij de rechtbank. In sommige zaken bedragen de kosten honderden euro's, terwijl in andere zaken in het geheel geen kosten worden gemaakt. Het is goed mogelijk dat deze verschillen van invloed zijn op het procesgedrag van procesdeelnemers. Op basis van de literatuur in paragraaf 4.3 is de volgende verwachting geformuleerd:

H7: Naarmate de rechtszoekende meer kosten heeft gemaakt tijdens de beroepsprocedure, is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld

De gemiddelde kosten van de procedure bij de rechtbank worden door berustenden op € 1.447 geschat. De mediaan is voor de berustenden € 120. Uit dit verschil tussen het gemiddelde en de mediaan blijkt dat de kosten scheef zijn verdeeld met enkele uitschieters naar zeer hoge bedragen.¹² Binnen de groep appellanten is het gemiddelde bedrag dat in eerste aanleg is uitgegeven geschat op € 2.528; de mediaan is € 250. Ook binnen de groep appellanten blijken er enkele zeer hoge bedragen te zijn genoemd.¹³ Over het algemeen zien we wel dat appellanten gemiddeld hogere kosten opgeven voor de procedure in eerste aanleg dan berustenden.

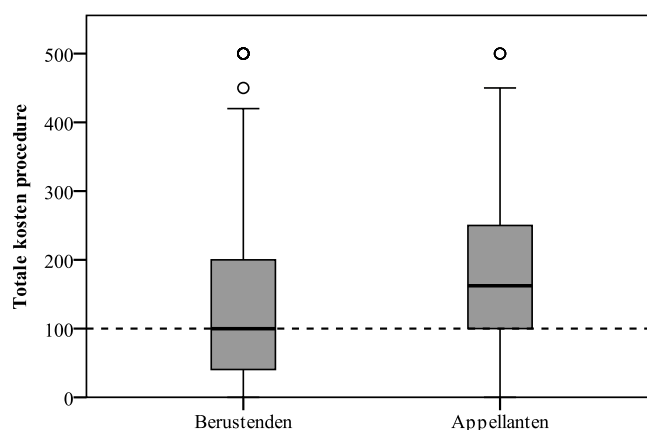
¹¹ Van Velthoven en Klein Haarhuis 2010, p. 99.

¹² De standaarddeviatie voor de berustenden is € 7.481.

¹³ De standaarddeviatie voor de appellanten bedraagt € 8.244.

Figuur 7.1 geeft de verschillen in de gemaakte kosten in eerste aanleg grafisch weer.¹⁴

Figuur 7.1 kosten in eerste aanleg en het instellen van hoger beroep.



N = 169; ontbrekende waarden = 72

Zoals uit figuur 7.1 blijkt, hebben appellanten in eerste aanleg doorgaans hogere kosten gemaakt dan berustenden. De mediane waarde (de dikke horizontale streep in de box) is hoger voor de appellanten. Daarnaast blijkt dat de box (de middelste 50% van alle waarnemingen) voor de appellanten hoger ligt dan voor de berustenden. De horizontale stippellijn betreft de mediaan voor alle respondenten. De stippen boven de twee boxen betreffen uitschieters: relatief hoge waarden. We testen of de verschillen significant zijn door middel van een t-toets. Uit de resultaten blijkt dat beide groepen niet significant van elkaar verschillen.¹⁵

De hypothese kan niet worden aanvaard: er kan geen verband worden aangetoond tussen de kosten in eerste aanleg en het instellen van hoger beroep.¹⁶ De geconstateerde verschillen tussen de twee groepen blijken wel in de veronderstelde richting te gaan: appellanten hebben gemiddeld meer uitgegeven aan de procedure in eerste aanleg dan berustenden. Het is niet uitgesloten dat

¹⁴ In verband met de leesbaarheid zijn de zaken waarin kosten zijn gemaakt boven de € 600 weggelaten. 46 van de 215 zaken waarin de kosten bekend waren zijn hiermee buiten beschouwing gelaten.

¹⁵ $t = 0,95$; $df = 212$; $p > 0,05$ bij eenzijdige toetsing.

¹⁶ Het feit dat de gevonden verschillen niet statistisch significant zijn hangt samen met de hoge variantie in de steekproef en het feit dat de uitschieters het gemiddelde sterk beïnvloeden.

wanneer de steekproef zou worden vergroot, de hypothese wel kan worden aanvaard. Ook dan blijft het wel om een bescheiden effect gaan.

7.3.3 Aanwezigheid burger ter zitting

In paragraaf 6.4 werd geconstateerd dat een klein deel van de burgers niet ter zitting verschijnt. In paragraaf 4.6 werd de verwachting uitgesproken dat de aanwezigheid ter zitting van invloed is op het procesgedrag van een burger. We kunnen verwachten dat burgers die niet ter zitting verschijnen, minder betrokken zijn bij de procedure, waardoor een hoger beroep minder voor de hand ligt dan voor de groep die wel ter zitting aanwezig is.¹⁷

H19: Indien de burger ter zitting aanwezig is, is de kans dat hij of zij hoger beroep zal instellen groter

Tabel 7.6 geeft de relatie weer tussen het instellen van hoger beroep en de aanwezigheid ter zitting.

Tabel 7.6: Aanwezigheid ter zitting en het instellen van hoger beroep

	Niet ter zitting aanwezig	Ter zitting aanwezig	Totaal
Berustenden	75%	66%	67%
Appellanten	25%	34%	33%
Totaal	100% (24)	100% (206)	100% (230)

N = 230, ontbrekende waarden = 11

Uit tabel 7.6 blijkt, dat er geen grote verschillen bestaan tussen de twee groepen. Degenen die ter zitting aanwezig zijn geweest, stellen iets vaker hoger beroep in. Dit zou er op kunnen duiden dat degenen die zitting aanwezig zijn meer belang hechten aan hun zaak. Dit bleek echter niet uit de bevindingen in paragraaf 6.4. Respondenten gaven veelal privéredenen op als verklaring voor hun afwezigheid ter zitting.

We testen of er een verband bestaat tussen de aanwezigheid ter zitting en het procesgedrag door middel van een tau-b toets. Hieruit blijkt dat er geen statistisch significant verband tussen beide variabelen bestaat.¹⁸ Al met al concluderen we dus dat de hypothese niet kan worden aanvaard, omdat er geen

¹⁷ Het al dan niet verschijnen ter zitting is een manifeste, zichtbare variabele. De onderliggende, moeilijk meetbare, dimensie is de interesse voor de zaak. Vanwege deze meerduideligheid is het zichtbare item in de hypothese en in de vragenlijst opgenomen.

¹⁸ $\tau = 0,06$; $p > 0,05$; $n = 230$. Er wordt ook geen statistisch significant verband gevonden indien de toets voor de vier rechtsgebieden afzonderlijk wordt uitgevoerd.

verband kan worden aangetoond tussen de aanwezigheid ter zitting en het instellen van hoger beroep.¹⁹ Voor zover er een (niet-significant) verband bestaat, gaat dit wel in de veronderstelde richting.

7.3.4 Snelheid van de beroepsprocedure

Ook de snelheid van de procedure zou van invloed kunnen zijn op het instellen van hoger beroep. In paragraaf 4.6 werd hierover de volgende hypothese geformuleerd:

H18: Naarmate de doorlooptijd van de procedure bij de rechtbank langer is, is de kans dat hoger beroep wordt ingesteld kleiner

De doorlooptijd van de procedure bij de rechtbank is voor dit onderzoek niet objectief gemeten. Deze hypothese kan daarom alleen subjectief worden getoetst, namelijk aan de hand van de tevredenheid van burgers over de snelheid waarmee de rechtbank tot de uitspraak kwam. Aan rechtzoekenden is gevraagd hoe tevreden men hierover was. De tevredenheid is gemeten op een vijfpuntsschaal (zeer ontevreden - zeer tevreden). Tabel 7.7 laat de relatie zien tussen de tevredenheid over de snelheid en het instellen van hoger beroep. Daarbij is het aantal antwoordcategorieën teruggebracht van vijf naar drie.

Tabel 7.7 toont een negatief verband tussen de tevredenheid over de snelheid waarmee de uitspraak er was en het instellen van hoger beroep. Naarmate een burger tevredener is op dit punt, is de kans dat hoger beroep wordt ingesteld kleiner. Als we aannemen dat burgers met name tevreden zullen zijn als snel uitspraak wordt gedaan, zien we dat het verband tegengesteld is aan de verwachting in de hypothese. Appellanten bij wie de zaak in eerste aanleg naar hun eigen oordeel (erg) lang heeft geduurd, zijn eerder geneigd in hoger beroep te gaan.²⁰

¹⁹ Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de groep die niet ter zitting verscheen erg klein was (de verdeling van zaken over de twee categorieën was erg scheef). Mogelijk had een statistisch significant verband wel kunnen worden gevonden indien deze groep groter was geweest.

²⁰ Bij deze variabele is denkbaar dat het veronderstelde verband juist andersom is: respondenten die in hoger beroep gingen, zouden dan achteraf ontevredener zijn over de snelheid waarmee de uitspraak er was. Nader onderzoek is dan ook noodzakelijk.

Tabel 7.7: Tevredenheid over de snelheid waarmee uitspraak is gedaan en instellen van hoger beroep

	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Totaal
Berustenden	60%	65%	72%	68%
Appellanten	40%	35%	28%	32%
Totaal	100% (53)	100% (54)	100% (127)	100% (234)

N = 234, ontbrekende waarden = 7

Een Mann Whitney U-toets is gebruikt om te testen of de berustenden en appellanten significant van elkaar verschillen wat betreft de tevredenheid over de doorlooptijd van de procedure. Dit blijkt niet het geval te zijn.²¹ De hypothese kan dan ook niet worden aanvaard. Ontevredenheid over de lange duur van de procedure leidt al met al niet tot een lagere kans dat hoger beroep wordt ingesteld. De appellanten worden kennelijk niet ontmoedigd door de soms lange doorlooptijden in bestuursrechtelijke procedures. Het tegendeel lijkt veeleer het geval te zijn: naarmate de procedure langer duurt, lijkt vaker hoger beroep te worden ingesteld. Nader onderzoek is nodig om deze interpretatie empirisch te onderbouwen.

7.3.5 Procedurele rechtvaardigheid

Op basis van de literatuur die in paragraaf 4.5 is besproken, veronderstel ik dat burgers die de procedure bij de rechtbank rechtvaardig vinden, minder vaak hoger beroep instellen dan degenen die de procedure onrechtvaardig vinden. Dit leidde in paragraaf 4.5 tot de volgende hypothese:

H10: Naarmate een burger de procedure bij de rechtbank als rechtvaardiger ervaart, is de kans minder groot dat hoger beroep wordt ingesteld

De enquêtevragen over procedurele rechtvaardigheid zijn weergegeven in figuur 7.2.

²¹ $Z = 1,73$; $p > 0,05$.

Figuur 7.2: Enquêtevragen procedurele rechtvaardigheid

Hoe tevreden bent u over de volgende aspecten van het optreden van de rechtbank.

1. De mate waarin de rechter u met respect behandelde?
2. De wijze waarop de rechtbank partijen de ruimte bood voor hun verhaal?
3. De mate waarin de rechter luisterde naar uw standpunten?
4. De uitleg van de rechtbank over het verloop van de zaak?
5. De deskundigheid van de rechter?
6. De mate waarin alle informatie die van belang is, op tafel is gekomen?
7. De voorbereiding van de rechter op uw zaak?
8. De onpartijdigheid van de rechter?

De ervaren procedurele rechtvaardigheid kan worden gemeten door de antwoorden op de bovenstaande vragen samen te voegen. Dit is enkel mogelijk indien de samenstellende negen items betrekking hebben op één enkel concept, zodat met de totaalscore één onderliggend construct wordt gemeten. Uit de gegevens in bijlage 3 blijkt dat dit het geval is. De antwoorden zijn daarom bij elkaar opgeteld zodat een schaal ontstaat die meet in hoeverre de respondent de procedure als rechtvaardig heeft beleefd.²²

We toetsen hypothese 10 door middel van een t-test. Het blijkt dat appellanten gemiddeld genomen lager scoren op de stellingen over de ervaren procedurele rechtvaardigheid dan berustenden. De gemiddelde score op de schaal is voor de appellanten 25, voor de berustenden is dit 30.²³ Het verschil tussen de twee groepen is statistisch significant.²⁴ Uit de berekening van de Cohen's D volgt dat ongeveer 8% van de variantie in het instellen van hoger beroep wordt verklaard door de ervaren procedurele rechtvaardigheid.²⁵ Het betreft een vrij sterk verband. We concluderen dus, dat de hypothese kan worden aanvaard. De ervaren procedurele rechtvaardigheid is van invloed op het al dan niet instellen van hoger beroep: hoe hoger de ervaren rechtvaardigheid van de procedure, hoe kleiner de kans dat hoger beroep wordt ingesteld door een procesdeelnemer.

In paragraaf 4.5 is ook onderzoek beschreven dat de invloed van het feitelijke verloop van de procedure op de acceptatie van rechterlijke uitspraken nuanceert. Empirisch onderzoek heeft namelijk aangetoond dat de ervaren procedurele rechtvaardigheid in belangrijke mate achteraf wordt gekleurd door

²² De score op deze schaal is minimaal 9 en maximaal 45.

²³ De spreiding (standaardafwijking) is 7,8 voor de appellanten en 7,0 voor de berustenden.

²⁴ $t = 4,14$; $df = 201$; $p < 0,001$ bij tweezijdige toetsing.

²⁵ De Cohen's D is in dit geval 0,58. De r is in dit geval 0,28 ($r = d / \sqrt{d^2 + 4}$). Ongeveer 8% ($0,28^2 * 100\%$) van de variantie in het instellen van hoger beroep kan worden verklaard vanuit de ervaren rechtvaardigheid van de procedure.

de uitkomst van de procedure. Dit komt doordat individuen geneigd zijn om negatieve uitkomsten toe te schrijven aan een externe factor, zoals de procedure die is gevolgd. Dit leidde in paragraaf 4.5 tot de volgende hypothese:

H12: Naarmate de uitspraak van de rechtbank gunstiger is voor de rechtszoekende, zal ook de gevolgde procedure als rechtvaardiger wordt ervaren

Deze hypothese kan het beste worden getoetst door ook de groep die door de rechtbank geheel in het gelijk is gesteld in de analyse te betrekken. Dit leidt tot drie groepen respondenten: degenen die geheel in het gelijk zijn gesteld, degenen die deels in het gelijk zijn gesteld en degenen die niet in het gelijk zijn gesteld door de rechtbank. Ik heb voor deze drie groepen de gemiddelde ervaren rechtvaardigheid berekend. Als het gemiddelde in de drie groepen wordt vergeleken, blijkt dat degenen die niet in het gelijk zijn gesteld de procedurele rechtvaardigheid gemiddeld met 26,8 waardeerden (op een schaal van 9-45). Degenen die aangaven gedeeltelijk in het gelijk te zijn gesteld waardeerden de rechtvaardigheid van de procedure gemiddeld met 31,4. Degenen die helemaal in het gelijk zijn gesteld scoorden gemiddeld 36,3 op de schaal. We zien dus dat hoe meer men in de uitspraak in het gelijk is gesteld, hoe hoger de ervaren procedurele rechtvaardigheid is. Het gaat om een vrij sterk positief verband tussen beide variabelen.²⁶ Van de variantie in de procedurele rechtvaardigheid kan 20% worden verklaard vanuit mate waarin men in het gelijk is gesteld.²⁷ De hypothese kan dus worden aanvaard.²⁸

Als we, net als bij de andere hypothesen, enkel kijken naar de groep die deels of geheel in het ongelijk is gesteld, blijkt het verband tussen de twee variabelen minder sterk te zijn. De groep die geheel in het ongelijk is gesteld, scoorde op de ervaren procedure rechtvaardigheid gemiddeld 32 punten, terwijl de groep die deels in het gelijk was gesteld gemiddeld 36 punten scoorde op deze schaal. Ook hier zien we dus dat hoe meer men in de uitspraak in het gelijk is gesteld, hoe hoger de ervaren procedurele rechtvaardigheid is. Het verband is nu echter zwakker geworden: de uitkomst bepaalt nu nog slechts 10% van de ervaren procedurele rechtvaardigheid.²⁹ De mate waarin de ervaren procedurele

²⁶ Kendall's Tau-c correlatie coëfficiënt $\tau = 0,45$; $p < 0,001$; $n = 260$.

²⁷ $\tau^2 = 0,21$.

²⁸ We kunnen deze analyse ook per rechtsgebied uitvoeren. In omgevingszaken kan dan geen statistisch significant verband worden gevonden. In de overige zaken is er wel een sterk tot vrij sterk statistisch positief significant verband. Rijksbelastingzaken: $r = 0,48$; $p < 0,001$; $n = 45$. Omgevingszaken: $r = 0,19$; $p > 0,05$; $n = 56$. Bijstandszaken: $r = 0,46$; $p < 0,001$; $n = 42$. Decentrale belastingzaken: $r = 0,55$; $p < 0,001$; $n = 117$.

²⁹ Kendall's Tau-c correlatie coëfficiënt $\tau = 0,31$; $p < 0,001$; $n = 204$. $0,31^2 = 0,10$.

rechtvaardigheid door de uitspraak achteraf wordt gekleurd, blijkt dus bij de responsgroep van dit onderzoek relatief beperkt.

In paragraaf 4.5 werd daarnaast verondersteld dat procedurele rechtvaardigheid met name van belang is indien een burger in eerste aanleg *niet* in het gelijk is gesteld. Het – door de rechtvaardige behandeling – opgebouwde krediet zorgt er dan voor, dat men niet doorprocedeert. Dit staat in de literatuur ook wel bekend als het *cushion of support* effect. Uit de literatuur in paragraaf 4.5 bleek dat dit inhoudt dat de ervaren procedurele rechtvaardigheid zorgt dat een procespartij positiever tegenover de uiteindelijke uitkomst van de procedure staat. Dit effect doet zich met name voor bij een negatieve uitspraak: het opgebouwde krediet zorgt er dan voor dat burgers minder vaak zullen doorprocederen.

Deze veronderstelling kan worden getoetst door de gemiddelde procedurele rechtvaardigheid bij appellanten en berustenden zowel te berekenen binnen de groep die niet in het gelijk is gesteld als binnen de groep die deels in het gelijk is gesteld. Het blijkt dan dat in de groep die niet in het gelijk is gesteld, appellanten de ervaren procedurele rechtvaardigheid gemiddeld met 23,3 punten waarderen en berustenden met 28,7 punten. Dit verschil is statistisch significant.³⁰ In de groep die deels in het gelijk is gesteld waarderen appellanten de ervaren procedurele rechtvaardigheid met 30,9 punten en berustenden met 31,6 punten. Dit verschil is niet significant.³¹ Uit deze resultaten kunnen we afleiden dat de ervaren rechtvaardigheid van de procedure inderdaad vooral van invloed is op de keuze voor hoger beroep indien de betreffende burger in eerste aanleg niet in het gelijk is gesteld. De onderzoeksresultaten bevestigen hiermee de veronderstelling die in paragraaf 4.5 is geformuleerd.

7.3.6 Samenvatting

In deze paragraaf is geschetst in hoeverre het verloop van de procedure in eerste aanleg van invloed is op de beslissing om in hoger beroep te gaan. Er kon geen statistisch significant verband worden gevonden tussen de gemaakte kosten in eerste aanleg en de keuze voor hoger beroep. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van een burger ter zitting en de tevredenheid over de doorlooptijd van de procedure: deze factoren zijn niet van invloed op het procesgedrag van rechtzoekenden. Het inschakelen van een rechtshulpverlener is wel van invloed

³⁰ De standaardafwijking is 7,3 voor de appellanten en 7,2 voor de berustenden. $t = 4,18$; $df = 135$; $p < 0,001$.

³¹ De standaardafwijking is 6,1 voor de appellanten en 6,2 voor de berustenden. $t = 0,35$; $df = 65$; $p > 0,05$. Indien de toetsing zou worden herhaald met een grotere onderzoeksgroep, zou dit verschil mogelijk wel significant kunnen zijn. Ook dan zullen naar verwachting de gevonden verschillen tussen beide groepen klein zijn.

op de keuze voor hoger beroep. Met name burgers die door een advocaat worden vertegenwoordigd gaan vaker in hoger beroep.

Ook de ervaren rechtvaardigheid van de procedure beïnvloedt de keuze voor hoger beroep. Procesdeelnemers die de procedure rechtvaardig vinden gaan minder vaak in hoger beroep dan procesdeelnemers met een negatief oordeel over de procedure bij de rechtbank. Daarnaast blijkt dat de ervaren rechtvaardigheid van de procedure vooral van invloed is op de keuze voor hoger beroep indien men in de uitspraak niet in het gelijk is gesteld. De onderzoeksresultaten bevestigen hiermee het in paragraaf 4.5 beschreven *cushion of support* effect: door de rechter in eerste aanleg opgebouwd krediet zorgt ervoor, dat de betreffende burger niet doorprocedeert. Dit effect van procedurele rechtvaardigheid is minder groot indien de burger in de uitspraak deels in het gelijk is gesteld.

7.4 Het oordeel over de uitspraak van de rechtbank

De enquête bevatte een aantal vragen naar de mening van procesdeelnemers over de uitspraak in hun zaak. Zo werd aan de respondenten gevraagd of men door de uitspraak verrast was en zo ja, waarom. Daarnaast is gevraagd naar de ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak. Ten slotte is gevraagd naar het oordeel over andere aspecten van de uitspraak. Vond men de tekst van de uitspraak begrijpelijk? Was de motivering overtuigend? En was de uitspraak gebaseerd op alle relevante informatie? Deze paragraaf analyseert de invloed van het oordeel over de uitspraak op de beslissing om wel of niet hoger beroep in te stellen. Daarnaast wordt de invloed van procedurele rechtvaardigheid op het oordeel over de uitspraak besproken.

7.4.1 Verrast door de uitspraak?

In paragraaf 4.6 werd verondersteld dat als de uitspraak als een verrassing komt, de kans groter is dat de betreffende burger hoger beroep zal instellen. Dit leidde tot de volgende hypothese:

H20: Als de uitspraak voor de burger als een verrassing komt, is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld dan als de burger de uitspraak had verwacht

De relatie tussen beide variabelen wordt weergegeven in tabel 7.8.

Tabel 7.8: Relatie verrast door uitspraak en instellen hoger beroep

	Niet verrast door de uitspraak	Verrast door de uitspraak	Totaal
Berustenden	82%	56%	68%
Appellanten	18%	44%	32%
Totaal	100% (106)	100% (129)	100% (235)

N = 235, ontbrekende waarden = 6

Uit tabel 7.8 blijkt dat burgers die aangeven verrast te zijn door de uitspraak vaker hoger beroep instellen dan degenen die niet werden verrast door de uitspraak. Van degenen die de uitspraak niet hadden zien aankomen stelde 44% hoger beroep in, in de groep die de uitkomst van de procedure had verwacht was dit 18%. Het lijkt er dus op dat de mate waarin de uitspraak als een verrassing komt van invloed is op de keuze voor hoger beroep.

De geconstateerde verschillen tussen de appellanten en de berustenden zijn getoetst door middel van een Mann Whitney U-toets. De groepen blijken inderdaad significant van elkaar te verschillen.³² De sterkte van het verband tussen de twee variabelen berekenen we met een tau-b toets. Hieruit blijkt, dat een zwak statistisch significant verband tussen beide variabelen bestaat.³³ De hypothese kan daarmee worden aanvaard. De mate waarin een burger door de uitspraak is verrast is van invloed op de keuze voor hoger beroep: burgers die door de uitspraak worden verrast, stellen duidelijk vaker hoger beroep in. De mate waarin de burger door de uitspraak wordt verrast verklaart 8% van de variantie in het instellen van hoger beroep.³⁴

7.4.2 Distributieve rechtvaardigheid

In paragraaf 4.4 kwam naar voren dat rechtzoekenden minder snel zullen appelleren tegen een uitspraak die zij als rechtvaardig zien. Dit leidde tot de volgende hypothese:

H8: Naarmate de ervaren distributieve rechtvaardigheid vanuit het oogpunt van verdiensten, gelijkheid en behoeften groter is, is de kans minder groot dat zal worden geappelleerd

³² $Z = -4,32$; $p < 0,001$.

³³ $\tau = 0,28$; $p < 0,001$; $n = 235$.

³⁴ $0,28^2 * 100\%$.

De ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak is in dit onderzoek gemeten aan de hand van de stellingen in figuur 7.3. Respondenten konden vijf antwoorden geven: zeer ontevreden, ontevreden, neutraal, tevreden en zeer tevreden.

Figuur 7.3: enquêtevragen distributieve rechtvaardigheid

Hoe tevreden bent u over...

- De mate waarin de uitspraak rekening houdt met uw specifieke situatie?
- De mate waarin de uitspraak aansluit op de wettelijke regels?
- De mate waarin u heeft gekregen waar u recht op had?

Om een schaal voor de ervaren distributieve rechtvaardigheid te construeren, dienen de antwoorden op de drie bovenstaande vragen te worden opgeteld. Dit is enkel mogelijk indien aannemelijk is dat de stellingen hetzelfde meten. Uit de gegevens in bijlage 3 blijkt dat dit het geval is; de antwoorden op de drie stellingen zijn daarom bij elkaar opgeteld. Daarmee wordt een schaal verkregen met een bereik van 3-15, die meet in hoeverre de respondent de uitspraak rechtvaardig vindt.³⁵

Om hypothese 8 te toetsen onderzoeken we allereerst of appellanten en berustenden verschillend oordelen over de ervaren distributieve rechtvaardigheid. Het blijkt dat burgers die in hoger beroep gaan de uitspraak gemiddeld als minder rechtvaardig beoordelen dan burgers die geen hoger beroep instellen. Appellanten scoorden gemiddeld een 5 op de vragen over distributieve rechtvaardigheid, terwijl berustenden een 7 scoorden.³⁶ Uit de resultaten van een t-test blijkt dat het verschil statistisch significant is op het 1% niveau.³⁷

We hebben nu door middel van een t-toets vastgesteld dat appellanten en berustenden significant van elkaar verschillen voor wat betreft de ervaren distributieve rechtvaardigheid. Een t-toets zegt echter weinig over de effectgrootte: in hoeverre kan het instellen van hoger beroep worden verklaard vanuit de ervaren distributieve rechtvaardigheid? De effectgrootte toetsen we daarom met behulp van de Cohen's D. Hieruit blijkt dat 18% van de variantie in het instellen van hoger beroep kan worden verklaard vanuit de ervaren

³⁵ De score op deze schaal is minimaal 3 (driemaal zeer ontevreden) en maximaal 15 (driemaal zeer tevreden). Bij de analyses die distributieve rechtvaardigheid betreffen, is steeds met deze schaal gewerkt. Dit met uitzondering van de logistische regressie: hier is de gemiddelde score berekend, die kan variëren van 1 tot 5.

³⁶ De spreiding was 2,0 voor de appellanten en 2,7 voor de berustenden.

³⁷ $t = 5,80$; $df = 146,36$; $p < 0,001$ bij tweezijdig toetsen.

distributieve rechtvaardigheid.³⁸ We kunnen daarmee concluderen dat de ervaren distributieve rechtvaardigheid van invloed is op het al dan niet instellen van hoger beroep. Naarmate een burger de uitspraak als meer rechtvaardig beoordeelt, is de kans dat diegene hoger beroep instelt kleiner.

In paragraaf 4.4 werd recent onderzoek besproken waaruit blijkt dat de ervaren distributieve rechtvaardigheid mede wordt beïnvloed door de mate waarin men in het gelijk is gesteld. Individuen zijn immers niet snel geneigd om voor hen positieve uitkomsten als onrechtvaardig te bestempelen.

H9: Naarmate de burger in de uitspraak meer in het gelijk wordt gesteld, wordt de rechtvaardigheid van de uitspraak als hoger ervaren

Deze hypothese kan het beste worden beantwoord door ook de groep die geheel in het gelijk is gesteld in de uitspraak in de analyse te betrekken.³⁹ De volgende stap is het uitrekenen van de gemiddelde score op de distributieve rechtvaardigheidsschaal voor de drie groepen respondenten. We zien dan dat degenen die niet in het gelijk zijn gesteld de distributieve rechtvaardigheid gemiddeld met 6,0 waarderen. De respondenten die in de uitspraak deels in het gelijk zijn gesteld beoordelen de distributieve rechtvaardigheid met gemiddeld 8,5. Voor degenen die geheel in het gelijk zijn gesteld is deze score 11,3. Er bestaat dus een sterk positief verband tussen beide variabelen: hoe meer men in de uitspraak in het gelijk is gesteld, hoe hoger de ervaren distributieve rechtvaardigheid.⁴⁰ Van de variantie in de distributieve rechtvaardigheid kan 29% worden verklaard door mate waarin men in het gelijk is gesteld.⁴¹ De hypothese kan dus worden aanvaard.⁴²

Uit de literatuur in paragraaf 4.5 bleek dat individuen procedurele rechtvaardigheid gebruiken als indicatie voor distributieve rechtvaardigheid. Dit leidde tot de volgende hypothese:

³⁸ $D = 0,94$. Dit is relatief hoog. Daarnaast is de r -waarde berekend, die altijd tussen 0 en 1 ligt en daarom een duidelijker beeld geeft van de samenhang. $r = 0,43$. Een getal van 0 betekent geen samenhang en een getal van 1 betekent perfecte samenhang. In dit geval wordt 18% ($0,43^2 * 100\%$) van de variantie in het instellen van appel verklaard vanuit de ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak.

³⁹ Het gaat om een uitzondering: bij de overige analyses in dit onderzoek wordt deze groep niet betrokken, tenzij uitdrukkelijk vermeld.

⁴⁰ Kendall's Tau-c correlatie coëfficiënt $\tau = 0,54$; $p < 0,001$; $n = 249$

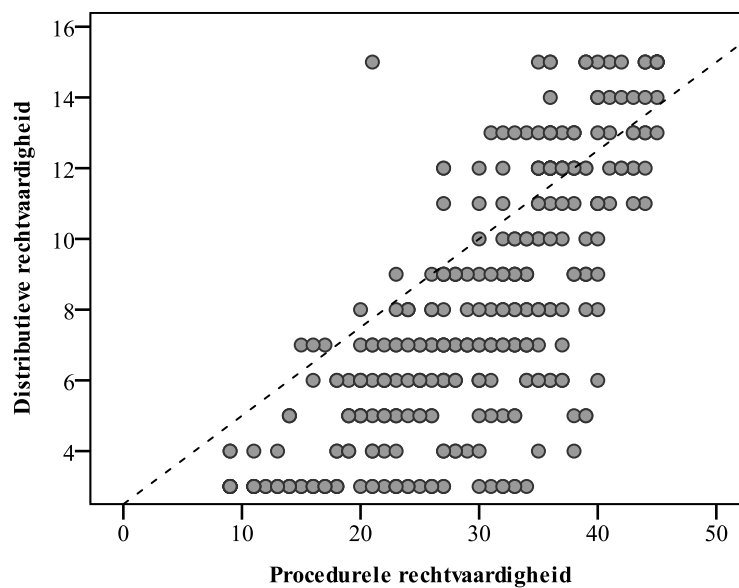
⁴¹ $\tau^2 = 0,29$.

⁴² We kunnen deze analyse ook per rechtsgebied uitvoeren. Het gevonden verband blijft dan bestaan. Rijksbelastingzaken: $\tau = 0,53$; $p < 0,001$; $n = 45$. Omgevingszaken: $\tau = 0,40$; $p < 0,01$; $n = 48$. Bijstandszaken: ($\tau = 0,37$; $p < 0,01$; $n = 46$). Lokale belastingzaken: $\tau = 0,63$; $p < 0,001$; $n = 110$).

H11: Naarmate de gevolgde procedure als rechtvaardiger wordt ervaren, zal ook de inhoud van de uitspraak rechtvaardiger worden gevonden

Om deze hypothese te toetsen worden de enquêtes gebruikt van alle respondenten (ook degenen die in de uitspraak geheel in het gelijk zijn gesteld). Figuur 7.4 laat de samenhang tussen de twee variabelen zien.

Figuur 7.4: Samenhang distributieve en procedurele rechtvaardigheid



$N = 221$, $r = 0.7$, ontbrekende waarnemingen = 84

Figuur 7.4 zet de ervaren procedurele rechtvaardigheid van respondenten af tegen de ervaren distributieve rechtvaardigheid. De punten in de figuur geven de score aan van een respondent op beide variabelen.⁴³ De lijn door de puntenwolk geeft aan dat sprake is van een positief lineair verband tussen beide variabelen. Naarmate de ervaren procedurele rechtvaardigheid hoger is, is ook de ervaren distributieve rechtvaardigheid hoger. Uit de resultaten van een Pearson's rangcorrelatie blijkt dat deze samenhang statistisch significant is.⁴⁴ Van de

⁴³ Het betreft een gesimplificeerde weergave; twee respondenten met dezelfde scores worden bijvoorbeeld als één punt weergegeven.

⁴⁴ $r=0,74$; $p<0,001$; $n=221$. Als we de analyse per rechtsgebied uitvoeren, valt op dat voor alle rechtsgebieden een positief verband wordt gevonden dat significant is op ten minste het 1% niveau.

verschillen in ervaren distributieve rechtvaardigheid kan 55% worden verklaard vanuit de ervaren procedurele rechtvaardigheid.⁴⁵ Al met al blijkt uit de resultaten dat de hypothese moet worden aanvaard: de ervaren rechtvaardigheid van de procedure beïnvloedt de ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak.

Als we de uitkomsten van de statistische analyse bij de hypothesen 9 en 11 vergelijken, dan valt op dat het verband tussen procedurele rechtvaardigheid en distributieve rechtvaardigheid sterker is dan het verband tussen de uitkomst van de procedure en distributieve rechtvaardigheid. De variantie in ervaren distributieve rechtvaardigheid wordt namelijk voor 55% beïnvloed door de ervaren procedurele rechtvaardigheid en maar voor 29% door de strekking van de uitspraak.

Om deze bevinding nader te onderbouwen passen we een stapsgewijze multivariate regressieanalyse toe, waarbij wordt begonnen met een model met als voorspellende variabele alleen procedurele rechtvaardigheid.⁴⁶ Dat levert een correlatie op van 0,7 ($p < 0,001$) met distributieve rechtvaardigheid. In de tweede stap is aan het model als voorspellende variabele de uitkomst van de procedure toegevoegd. Dat levert een meervoudige correlatie op van 0,8 ($p < 0,001$). De correlatie verbetert dus in redelijk sterke mate door de uitkomst van de procedure toe te voegen als voorspellende variabele. De bèta's van beide variabelen zijn 0,6 (procedurele rechtvaardigheid) en 0,4 (uitspraak). Concluderend blijkt dat de ervaren distributieve rechtvaardigheid in sterkere mate wordt beïnvloed door de ervaren procedurele rechtvaardigheid dan door de uitkomst van de procedure.

7.4.3 De begrijpelijkheid van de uitspraak

Indien burgers de tekst van de uitspraak, en daarmee ook de inhoud, niet goed begrijpen, kan worden verondersteld dat men eerder hoger beroep zal instellen. De relatie tussen de begrijpelijkheid van de uitspraak en het instellen van hoger beroep wordt weergegeven in tabel 7.9.

⁴⁵ $0,74^2 = 0,55$.

⁴⁶ Voor deze analyse is het gehele databestand gebruikt, inclusief de respondenten die geheel in het gelijk zijn gesteld in de uitspraak. Indien de analyse wordt uitgevoerd voor enkel degenen die in de uitspraak niet of deels in het gelijk zijn gesteld, blijven de conclusies hetzelfde: de ervaren distributieve rechtvaardigheid wordt in sterkere mate beïnvloed door de ervaren procedurele rechtvaardigheid dan door de uitkomst van de procedure.

Tabel 7.9: De begrijpelijkheid van de uitspraak en het instellen van hoger beroep

	(Ze ^e r) ontevrede ⁿ	Neutraal	(ze ^e r) tevrede ⁿ	Totaal
Berustenden	54%	71%	73%	68%
Appellanten	46%	29%	27%	32%
Totaal	100% (52)	100% (49)	100% (128)	100% (229)

N = 229, ontbrekende waarden = 12

Uit tabel 7.9 blijkt dat de burgers die ontevreden zijn over de begrijpelijkheid van de uitspraak, vaker in hoger beroep gaan dan degenen die hierover neutraal of ontevreden zijn. Het appelpercentage in de groep die (zeer) ontevreden was bedroeg 46%. In de groep die neutraal of tevreden was bedroeg het appelpercentage 29% respectievelijk 27%. Er blijkt dus een verschil in het appelpercentage tussen de burgers die (zeer) ontevreden zijn over de begrijpelijkheid van de uitspraak en de andere twee groepen. De appelpercentages verschillen nauwelijks tussen de neutrale groep en de groep die tevreden was de met de begrijpelijkheid van de uitspraak.

We gebruiken een Kendall's tau-c toets om de sterkte van het gevonden verband vast te stellen. Uit de uitkomst blijkt een zwak negatief verband tussen beide variabelen.⁴⁷ Naarmate rechtzoekenden de uitspraak begrijpelijker vinden, zullen zij iets minder vaak hoger beroep instellen. De veronderstelde richting van het verband komt overeen met de hypothese, die dan ook kan worden aanvaard. De tevredenheid met de begrijpelijkheid van de uitspraak verklaart echter maar 2% van de variantie in het instellen van hoger beroep.⁴⁸

7.4.4 De motivering van de uitspraak

Ook de motivering van de uitspraak kan van invloed zijn op de keuze voor hoger beroep. Verwacht kan worden dat naarmate een burger tevredener is over de motivering, de kans minder groot is dat hoger beroep zal worden ingesteld. Tabel 7.10 geeft de relatie weer tussen het oordeel over de motivering van de uitspraak en de keuze voor hoger beroep.

⁴⁷ $\tau = -0,12$; $p < 0,05$ bij eenzijdige toetsing, $n = 229$ Als we de berekening per rechtsgebied uitvoeren, dan blijkt dat er enkel een zwak significant verband blijkt bestaan in omgevingszaken (bij eenzijdige toetsing). In de andere typen zaken kunnen nu geen verbanden meer worden gevonden. Rijksbelastingen: $\tau = -0,03$; $p > 0,05$; $n = 43$. Omgevingszaken: $\tau = -0,25$; $p < 0,05$; $n = 45$. Bijstandszaken: $\tau = -0,03$; $p > 0,05$; $n = 45$. Lokale belastingzaken: $\tau = -0,02$; $p > 0,05$; $n = 96$.

⁴⁸ $(-0,124)^2 * 100\%$.

Tabel 7.10: De motivering van de uitspraak en het instellen van hoger beroep

	(Ze)er ontevreden	Neutraal	(ze)er tevreden	Totaal
Berustenden	55%	86%	93%	68%
Appellanten	45%	14%	7%	32%
Totaal	100% (148)	100% (37)	100% (43)	100% (228)

N = 228, ontbrekende waarden = 13

In tabel 7.10 valt op dat naarmate burgers positiever zijn over de motivering van de uitspraak, men minder snel geneigd is om hoger beroep in te stellen. Van degenen die (zeer) ontevreden waren over de motivering van de uitspraak stelde bijna de helft (45%) hoger beroep in. In de groep die (zeer) tevreden was over de motivering die de rechter had gegeven was dit slechts 7%. Uit de tabel blijkt dus dat naarmate burgers positiever zijn over de motivering van de uitspraak, men minder vaak appelleert. We testen dit verband door middel van een Kendall's tau-c toets. Uit de uitkomst blijkt een vrij sterk negatief verband te bestaan tussen beide variabelen.⁴⁹ Naarmate rechtzoekenden de motivering van de uitspraak in hogere mate accepteren, zullen zij minder snel hoger beroep instellen. Het oordeel over de motivering verklaart 13% van de variantie in het instellen van hoger beroep.⁵⁰

7.4.5 Is de rechter in de uitspraak uitgegaan van de juiste informatie?

Daarnaast kan worden verwacht dat indien een burger vindt dat de rechter in de uitspraak van de juiste informatie is uitgegaan, de kans kleiner is dat hoger beroep wordt ingesteld dan wanneer dit niet het geval is. Tabel 7.11 geeft de relatie weer tussen dit oordeel en het instellen van hoger beroep. De vijf antwoordcategorieën zijn in de tabel terug gebracht naar drie.

Tabel 7.11: De mate waarin de uitspraak uitgaat van de juiste informatie en appelgedrag

	(Ze)er ontevreden	Neutraal	(Ze)er Tevreden	Totaal
Berustenden	58%	80% (28)	86%	68%
Appellanten	42%	20% (7)	14%	32%
Totaal	100% (142)	100% (35)	100% (51)	100% (228)

N = 228, ontbrekende waarden = 13

⁴⁹ $\tau = -0,37$; $p < 0,001$; $n = 228$.

⁵⁰ $(-0,366)^2 * 100\%$. Indien de berekening voor de vier rechtsgebieden afzonderlijk wordt uitgevoerd, blijkt in alle gebieden een zwak tot sterk verband te bestaan dat statistisch significant is op ten minste het 5% niveau bij eenzijdige toetsing.

Uit tabel 7.11 blijkt dat burgers die positiever oordelen over de mate waarin de uitspraak uitgaat van de juiste informatie minder vaak in hoger beroep gaan tegen de uitspraak. Het appelpercentage in de groep die neutraal of tevreden is ongeveer tweemaal zo laag als in de groep die hier ontevreden over is.

We toetsen het gevonden verband met een tau-c toets. Hieruit blijkt, dat er een zwak negatief verband bestaat tussen beide variabelen: respondenten die tevredener zijn over dit aspect van de uitspraak, stellen iets minder vaker hoger beroep in dan degenen die hier minder tevreden over zijn.⁵¹ De hypothese kan dus worden aanvaard. Het oordeel over de mate waarin de uitspraak uitgaat van de juiste informatie verklaart 9% van de verschillen in het instellen van hoger beroep.

7.4.6 Samenvatting

Uit de enquêtes blijkt dat burgers die door de uitspraak worden verrast, vaker hoger beroep instellen dan degenen die de uitkomst in hun zaak al hadden verwacht. Ook de ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak blijkt van invloed op het instellen van hoger beroep. Zoals verwacht, is de kans dat een burger hoger beroep instelt kleiner naarmate men de uitspraak als rechtvaardiger ervaart. Daarnaast blijkt dat de ervaren procedurele rechtvaardigheid van invloed is op de ervaren distributieve rechtvaardigheid: indien de procedure als positief wordt ervaren, straalt dit ook af op het oordeel over de uitspraak. Dit effect is groter dan de invloed van de uitkomst van de zaak (het al dan niet gelijk krijgen) op de ervaren distributieve rechtvaardigheid.

Aan de respondenten is gevraagd hoe men oordeelde over de begrijpelijkheid van de tekst van de uitspraak, de inhoudelijke onderbouwing van de uitspraak en de mate waarin de uitspraak uitgaat van de juiste informatie. Alle drie oordelen bleken verband te houden met de keuze voor hoger beroep: naarmate men hier positiever over oordeelde was de kans dat hoger beroep werd ingesteld minder groot. Van deze drie factoren blijkt het oordeel over de inhoudelijke onderbouwing van de uitspraak de keuze voor hoger beroep het sterkst te beïnvloeden.

⁵¹ $\tau = -0,30$; $p < 0,001$; $n = 228$. Als we kijken naar de samenhang tussen beide variabelen in de diverse rechtsgebieden, dan blijkt dat er in alle vier de deelgebieden een negatieve samenhang bestaat tussen de beide variabelen. Het gevonden verband is echter alleen in rijksbelastingzaken en lokale belastingzaken significant bij eenzijdige toetsing. Rijksbelastingzaken: $\tau = -0,34$; $p < 0,05$; $n = 41$. Omgevingszaken: $\tau = -0,13$; $p > 0,05$; $n = 46$. Bijstandzaken: $\tau = -0,17$; $p > 0,05$; $n = 44$. Decentrale belastingzaken: $\tau = -0,33$; $p < 0,001$; $n = 97$).

7.5 Verwachtingen omtrent het hoger beroep

In deze paragraaf worden de verwachtingen van burgers omtrent de appelprocedure besproken. Welke baten verwacht men te realiseren indien men door de appellinstantie in het gelijk wordt gesteld? Welke kosten verwacht men te moeten maken indien men kiest om in hoger beroep te gaan? Hoe hoog schat men de kans op succes van een eventueel hoger beroep? Daarnaast wordt besproken welke invloed derden, zoals een rechtshulpverlener, hebben op deze verwachtingen.

7.5.1 Verwachte baten van hoger beroep

In paragraaf 4.2 werd de verwachting uitgesproken dat het belang van de zaak van invloed is op het instellen van hoger beroep. Naarmate het belang van de zaak groter is, is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld. De baten die kunnen worden gerealiseerd indien men door de appellinstantie in het gelijk wordt gesteld zijn dan immers groter.

H2: Naarmate het belang van de zaak groter is, is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld

De grootte van het belang van de zaak is gemeten door respondenten te vragen of het belang van hun zaak in geld is uit te drukken. Indien dit het geval was, kon de respondent een keuze maken uit een aantal categorieën. Tabel 7.12 toont de relatie tussen het belang van de zaak en het instellen van hoger beroep. Daarbij zijn de categorieën teruggebracht naar drie.

Tabel 7.12: Grootte belang van zaak en appelgedrag

	Tot € 5.000	€ 5.000 tot € 25.000	€ 25.000 en meer	Totaal
Berustenden	73%	63%	45%	65%
Appellanten	27%	37%	55%	35%
Totaal	100% (93)	100% (38)	100% (31)	100% (162)

N = 162, ontbrekende waarnemingen = 79

Uit tabel 7.12 kunnen we opmaken dat er een positief verband bestaat tussen het belang van de zaak en het al dan niet instellen van hoger beroep. Naarmate het belang van de zaak groter is, wordt vaker hoger beroep ingesteld. Van degenen met een belang tot € 5.000 stelt 27% hoger beroep in, in de groep met een belang van € 25.000 en meer is dit ongeveer het dubbele (55%).

Als we dit verband toetsen met de Kendall's tau-c zien we dat er een zwak positief significant verband bestaat tussen het belang van de zaak en het instellen van hoger beroep.⁵² Indien het belang van de zaak groter is, lijken respondenten iets eerder geneigd om te appelleren.⁵³ Het belang van de zaak verklaart 5% van de variantie in het instellen van hoger beroep.

7.5.2 Verwachte kosten hoger beroep

Uit paragraaf 4.2 bleek dat op grond van het rationele keuzemodel mag worden verwacht dat ook de verwachte kosten van hoger beroep een rol zullen spelen bij de beslissing om wel of niet te appelleren. Dit leidde tot de volgende hypothese:

H3: Naarmate de kosten van het instellen van appel groter zijn, is de kans kleiner dat hoger beroep wordt ingesteld

We verwachten dus dat burgers eerder in hoger beroep zullen gaan, indien ze de kosten van hoger beroep als lager inschatten. De verwachte kosten van hoger beroep zijn gemeten door respondenten te vragen om het bedrag in te vullen, dat zij in hoger beroep ongeveer aan kosten verwachtten kwijt te zijn. Daarbij is gevraagd om kosten die eventueel zijn vergoed buiten beschouwing te laten. Figuur 7.5 toont de geschatte kosten in hoger beroep in euro's voor de appellanten en de berustenden.⁵⁴ De horizontale gestippelde lijn betreft de mediaan voor de gehele groep respondenten.

Uit figuur 7.5 blijkt dat de mediaan van beide groepen (de horizontale dikke lijn in de box) nauwelijks verschilt.⁵⁵ Het grote verschil tussen de groepen is te vinden bij de respondenten boven deze mediaan (de bovenste 50% van alle waarnemingen). Binnen de groep berustenden worden vaker hogere waarden genoemd dan binnen de groep appellanten. De verschillen tussen de twee groepen blijken ook als het gemiddelde wordt berekend. Gemiddeld genomen schatten berustenden de eventuele kosten op € 2.135, de appellanten schatten deze kosten op € 1.544. De appellanten blijken de kosten van een hoger beroep

⁵² $\tau=0,22$; $p<0,01$; $n=162$.

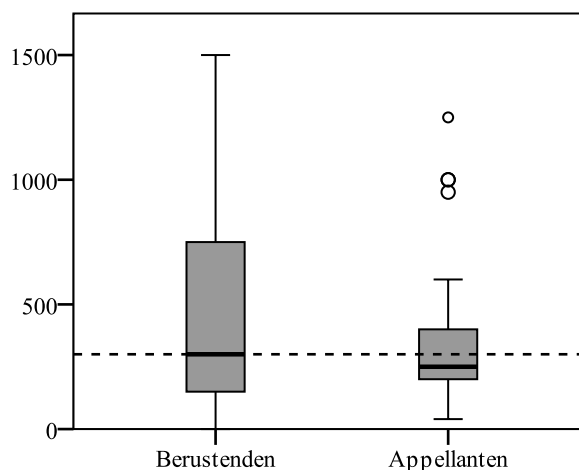
⁵³ Indien de berekening voor de rechtsgebieden afzonderlijk wordt uitgevoerd, is er slechts nog een significant verband te vinden voor de rijksbelastingzaken ($\tau=0,31$; $p<0,05$; $n=39$). In de overige rechtsgebieden is nu geen significant verband te vinden.

⁵⁴ Uit oogpunt van leesbaarheid zijn voor de boxplot enkel de respondenten gebruikt die de kosten lager inschatten dan € 2.000. Daarmee zijn 32 respondenten buiten beschouwing gelaten.

⁵⁵ De mediaan voor de appellanten is € 250, de mediaan voor de berustenden is deze € 150. Dit wijst op een verband dat tegengesteld is aan de verwachting uit de hypothese.

dus inderdaad lager in te schatten dan berustenden. Dit verschil is echter niet significant, zo blijkt uit de uitkomsten van een t-toets.⁵⁶ De hypothese kan dus niet worden bevestigd.⁵⁷

Figuur 7.5: Geschatte kosten en het instellen van hoger beroep



N = 128, ontbrekende waarden = 113

Hierbij moet wel worden opgemerkt, dat relatief veel respondenten aangaven de kosten van hoger beroep niet te kunnen inschatten. Van de 241 burgers die zijn ondervraagd over de geschatte kosten van (een eventueel) hoger beroep gaven 160 antwoord op deze vraag. Bij de telefonische enquêtes bleek dat de reden voor het niet beantwoorden vaak was dat men deze kosten niet goed dacht te kunnen inschatten. Wellicht dat in nader onderzoek met een grotere steekproef en minder ontbrekende waarden het verwachte verband wel zou kunnen worden aangetoond. Ook dan zal het gevonden effect naar verwachting zwak zijn.

⁵⁶ $t = 0,67$; $df = 158$; $p > 0,05$ bij eenzijdige toetsing. Deze conclusie verandert niet indien we de test voor de vier rechtsgebieden afzonderlijk uitvoeren; ook dan zijn de gevonden verschillen in het gemiddelde niet statistisch significant.

⁵⁷ Waarschijnlijk hangt dit samen met de relatief grote spreiding. De standaardafwijking in de groep appellanten was € 4.219, de standaardafwijking in de groep berustenden was € 5.611.

7.5.3 Geschatte kans op succes in hoger beroep

In paragraaf 4.2 zagen we dat ook de geschatte kans op succes van een rechtszaak bij de appelrechter naar verwachting een rol zal spelen bij de keuze voor hoger beroep. Dit leidde tot de volgende hypothese:

H4: Naarmate de kans op succes in appel hoger is, is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld

De geschatte kans op succes is gemeten op een vijfpuntsschaal (zeer klein – zeer groot). Tabel 7.13 geeft de relatie weer tussen de geschatte kans op succes en het instellen van hoger beroep.

Tabel 7.13: Geschatte kans op succes en het instellen van hoger beroep

	(Zeer) klein	50/50	(zeer) groot	Totaal
Berustenden	90%	67%	43%	68%
Appellanten	10%	33%	57%	32%
Totaal	100% (89)	100% (60)	100% (72)	100% (221)

N = 221, ontbrekende waarden = 20

Uit tabel 7.13 blijkt, dat naarmate burgers de kans op succes van een eventueel hoger beroep hoger inschatten, de kans dat wordt geappelleerd groter is. In de groep die de kans op succes als zeer klein inschat is het appelpercentage 10%, terwijl in de groep die de kans op succes als (zeer) groot inschat 57% van de respondenten in hoger beroep gaat.

We toetsen dit verband met de Kendall's tau-c toets. Er blijkt inderdaad een vrij sterk positief significant verband te bestaan.⁵⁸ Naarmate burgers de kans op succes hoger inschatten, zijn ze eerder geneigd hoger beroep in te stellen.⁵⁹ De geschatte kans op succes verklaart 19% van de variantie in het instellen van hoger beroep.⁶⁰

⁵⁸ $\tau=0,44$; $p<0,01$; $n=221$. Deze conclusie verandert niet indien we de test voor de vier rechtsgebieden afzonderlijk uitvoeren; ook dan is de gevonden samenhang statistisch significant op minimaal het 5% niveau.

⁵⁹ Niet geheel kan worden uitgesloten dat de oorzaak-gevolg relatie de andere richting op gaat. Dat zou dan betekenen dat de berustenden hun gedrag rechtvaardigen door te stellen dat hun kansen gering zijn. Voor de appellanten zou dit betekenen dat deze hun gedrag rechtvaardigen door te wijzen op de hoge winstkans. De reden hiervoor kan zijn dat men het geven van een inconsistent antwoord wil vermijden. Bij de toetsing van hypothese 4 wordt echter uitgegaan van een omgekeerd causaal verband, zoals dit uit de literatuur in paragraaf 4.2 is afgeleid.

⁶⁰ $0,44^2 * 100\%$.

In paragraaf 4.3 werd op grond van het beperkt rationele keuzemodel verondersteld dat het merendeel van de appellanten geneigd zal zijn om de kans op succes in hoger beroep te overschatten. Dit leidde tot de volgende hypothese:

H5: De meeste appellanten overschatten de kans op succes in hoger beroep

Op grond van tabel 7.13 kunnen we niet nagaan of burgers hun kans op succes in hoger beroep onderschatten of overschatten. De antwoorden zijn daarom gehercodeerd. Een verwachte kleine of zeer kleine kans is geïnterpreteerd als de verwachting om in hoger beroep in het ongelijk te worden gesteld. Een kans van 50/50 is geïnterpreteerd als de verwachting om in hoger beroep deels in het gelijk te worden gesteld. Een verwachte grote of zeer grote kans is gezien als de verwachting om in hoger beroep in het gelijk te worden gesteld. De resultaten per rechtsgebied zijn weergegeven in tabel 7.14.

Tabel 7.14: Verwachte uitkomst appellanten

	Fiscaal	Omgeving	Bijstand	Totaal
Niet in het gelijk gesteld	10%	18%	14%	13%
Deels in het gelijk gesteld	37%	18%	19%	29%
Geheel in het gelijk gesteld	53%	64%	67%	58%
Totaal	100% (38)	100% (11)	100% (21)	100% (70)

N = 70, ontbrekende waarden = 8

Tabel 7.15 toont de gerealiseerde uitkomsten van respondenten die de procedure in hoger beroep hebben afgerond. Dit is een andere groep respondenten, maar de dataverzamelingsmethoden, het tijdvak waarin de data zijn verzameld, de vragenlijsten en het type respondenten zijn verder grotendeels gelijk.⁶¹

Tabel 7.15: Gerealiseerde uitkomst referentiegroep

	Fiscaal	Omgeving	Bijstand	Totaal
Niet in het gelijk gesteld	53%	73%	68%	68%
Deels in het gelijk gesteld	16%	12%	22%	17%
Geheel in het gelijk gesteld	31%	15%	10%	15%
Totaal	100% (19)	100% (52)	100% (63)	100% (134)

N = 134, ontbrekende waarden = 5

⁶¹ De beide groepen zijn goed vergelijkbaar. De dataverzamelmethode verliep ook hier via een online enquête dan wel een telefonische enquête (naar keuze), de vragenlijsten waren grotendeels hetzelfde en de data zijn in ongeveer dezelfde periode verzameld (zie hoofdstuk 5). Ook de achtergrond van de respondenten is gelijk: de selectie van de zaken vond namelijk met behulp van dezelfde criteria plaats.

Als we de tabellen 7.14 en 7.15 met elkaar vergelijken, blijkt dat in alle rechtsgebieden de kans op succes wordt overschat. In alle rechtsgebieden denkt meer dan de helft van de respondenten geheel in het gelijk te worden gesteld. De kans om geheel in het gelijk te worden gesteld is echter veel kleiner: in fiscale zaken wordt 31% van de appellanten geheel in het gelijk gesteld, in omgevingszaken is dit 15% en in bijstandszaken slechts 10%. De kans op succes wordt daarmee in fiscale zaken het minst overschat.

We kijken per rechtsgebied met een Mann Whitney U toets of het verschil tussen de verwachte en de gerealiseerde uitkomst in hoger beroep significant is. In de fiscale zaken blijkt er geen significant verschil te zijn tussen de beide groepen. In omgevingszaken ligt de verwachte kans op succes hoger (gemiddelde rangscore 47,5) dan de daadwerkelijke kans op succes (gemiddelde rangscore 28,7). Dit verschil is significant.⁶² Ook in bijstandszaken ligt de verwachte kans op succes hoger (gemiddelde rangscore 63,6) dan de daadwerkelijke kans op succes (gemiddelde rangscore 35,5). Ook dit verschil is significant.⁶³ De hypothese kan daarom deels worden aanvaard. We zien dat appellanten in bijstandszaken en omgevingszaken hun kans op succes overschatten, terwijl dit niet in significante mate kan worden aangetoond voor de fiscale zaken.

Daarnaast is in paragraaf 4.3 verondersteld dat de aanwezigheid van een rechtshulpverlener in de beroepsfase leidt tot een realistischer inschatting van de kans op succes van een eventueel hoger beroep.

H6: De aanwezigheid van een rechtshulpverlener leidt tot een betere inschatting van de kans op succes in hoger beroep

Tabel 7.16 geeft de relatie weer tussen de aanwezigheid van een rechtshulpverlener en de geschatte kans op succes.

Tabel 7.16: Geschatte kans op succes en rechtshulp

	Geen rechtshulp	Advocaat	Andere vorm van rechtshulp	Totaal
(zeer) klein	38%	38%	54%	40%
50/50	30%	23%	23%	27%
(zeer) groot	32%	38%	23%	32%
Totaal	100% (138)	100% (60)	100% (22)	100% (220)

N = 70, ontbrekende waarden = 8

⁶² Z=3,61; p<0,001.

⁶³ Z=5,08; p<0,001.

In tabel 7.16 zijn geen grote verschillen tussen de groepen te zien. We toetsen dit door middel van een chi-kwadraat toets. Hieruit blijkt dat er geen significante verschillen zijn tussen de drie groepen.⁶⁴ De hypothese moet daarom worden verworpen: de aanwezigheid van een rechtshulpverlener leidt niet tot een andere inschatting van de kans op succes in hoger beroep.

7.5.4 Samenvatting

Uit deze paragraaf blijkt dat er een zwak, zij het statistisch significant, verband is tussen het belang van de zaak en het instellen van hoger beroep: indien het belang groter is, is de kans dat hoger beroep wordt ingesteld iets groter. Daarnaast blijkt dat naarmate de eventuele kosten van een hoger beroep hoger worden geschat, de kans dat men in hoger beroep gaat kleiner is. Er kon echter geen significant verband worden aangetoond. Wel blijkt dat er een vrij sterk en statistisch significant verband bestaat tussen de geschatte kans op succes in hoger beroep en de kans dat een burger hoger beroep instelt. Naarmate de kans op succes hoger wordt ingeschat, is de kans groter dat een burger hoger beroep instelt. Opvallend is dat uit een vergelijking met een referentiegroep van burgers die een procedure in appel hebben afgerond blijkt dat de meerderheid van de appellanten de kans op succes in een eventueel hoger beroep overschat. De aanwezigheid van een rechtshulpverlener, zoals een advocaat, leidt niet tot een andere inschatting van de kans op succes door procesdeelnemers.

7.6 De betrokken burger versus de calculerende burger

In deze paragraaf wordt de relatieve invloed van kosten-baten overwegingen versus rechtvaardigheidsoverwegingen besproken. In de vorige paragrafen is de invloed van deze overwegingen op de keuze voor hoger beroep geanalyseerd via enkelvoudige toetsing. Daarbij is weinig aandacht besteed aan de relatieve invloed van de twee typen overwegingen. In deze paragraaf toets ik de relatieve invloed van kosten-baten overwegingen en rechtvaardigheidsoverwegingen op twee manieren.

In paragraaf 7.6.1 wordt een multivariate regressieanalyse uitgevoerd. Daarbij worden de antwoorden op de betreffende vragen over kosten-baten

⁶⁴ $X^2 = 3,38$; $df = 4$; $p > 0,05$. NB: als deze samenhang wordt gezien voor alleen de groep appellanten, blijkt er evenmin sprake van een significant verband: de aanwezigheid van een advocaat of andere rechtshulpverlener leidt dan evenmin tot een andere inschatting van de kans op succes.

overwegingen en rechtvaardigheidsoverwegingen gelijktijdig gerelateerd aan de keuze om al dan niet te appelleren. Het voordeel van een multivariate analyse is, dat een beter beeld wordt gegeven van de zuivere invloed van de voorspellende variabelen op de keuze voor hoger beroep dan bij enkelvoudige toetsing.

In paragraaf 7.6.2 worden de antwoorden van appellanten gepresenteerd op de vragen die specifiek in de enquête zijn opgenomen om de relatieve invloed van kosten-baten overwegingen en rechtvaardigheidsoverwegingen te meten. Het gaat zowel om open vragen als om gesloten vragen. Paragraaf 7.6.3 beschrijft de antwoorden van de berustenden op deze vragen. In de afsluitende paragraaf worden de bevindingen samengevat.

7.6.1 Multivariate analyse

Zoals bleek uit paragraaf 4.5 bestaat in de literatuur discussie over het relatieve belang van rechtvaardigheidsoordelen ten opzichte van de materiële belangen van een individu. Uit onderzoek in die paragraaf bleek dat rechtvaardigheidsoverwegingen bij de beslissing om hoger beroep in te stellen een minder grote rol spelen dan de mate waarin de burger in de uitspraak in het gelijk is gesteld. Dit leidde tot de volgende hypothese:

H13: Rechtvaardigheidsoverwegingen spelen een minder grote rol bij de beslissing om al dan niet hoger beroep in te stellen dan de mate waarin de burger in de beroepsprocedure in het gelijk is gesteld.

We onderzoeken dit door middel van een logistische regressieanalyse, waarmee de relatieve invloed van rechtvaardigheidsoverwegingen (procedurele en distributieve rechtvaardigheid) en kosten-baten overwegingen (verwachte kosten in hoger beroep, verwachte baten van hoger beroep, geschatte kans op succes in hoger beroep) wordt geanalyseerd. Op deze wijze kan tevens de tweede deelvraag van dit onderzoek worden beantwoord, die in hoofdstuk 1 als volgt is geformuleerd:

Wat is het relatieve gewicht van kosten-baten afwegingen en rechtvaardigheidsoverwegingen bij de keuze voor hoger beroep?

Met een multivariate toetsing worden niet alleen sterke en zwakke verbanden van elkaar onderscheiden, maar vallen ook schijnrelaties weg, die worden veroorzaakt doordat de onafhankelijke variabelen in het conceptueel model elkaar beïnvloeden. Op deze manier wordt een beter beeld verkregen van de zuivere bijdrage van een variabele aan de keuze voor hoger beroep.

De verwachte baten van hoger beroep worden in de logistische regressieanalyse, anders dan in paragraaf 7.5, gemeten aan de hand van de mate waarin de burger in de uitspraak van de rechtbank in het gelijk is gesteld. De reden daarvoor is dat uit paragraaf 6.3 blijkt dat een groot deel van de respondenten de vraag naar de hoogte van het belang in hun zaak niet heeft beantwoord. De respons op deze vraag is daarom te klein om in de multivariate analyse te kunnen betrekken. Daarnaast blijkt uit de in paragraaf 4.5 beschreven literatuur dat juist de inhoud van de uitspraak van groot belang is voor de acceptatie van de uitspraak.

Uit de resultaten van de logistische regressieanalyse blijkt dat een aantal verbanden die statistisch significant waren bij enkelvoudige toetsing, dat nu niet meer zijn (zie bijlage 4). De geconstateerde verbanden bestaan nog steeds en ook de richting van het verband is hetzelfde gebleven, maar het verband is niet meer statistisch significant. Dit is goed verklaarbaar; door de methodiek van meervoudige toetsing is het aantal zaken dat gebruikt kan worden kleiner. Het is gebruikelijk dat de zwakkere verbanden wegvallen naarmate het aantal zaken in de analyse kleiner wordt.

Daarnaast valt op dat twee verbanden wel significant blijven. De ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak en de geschatte kans op succes blijken ook in deze analyse een statistisch significante relatie te hebben met het instellen van hoger beroep. Dit is goed verklaarbaar: deze twee verbanden waren bij de enkelvoudige toetsing het sterkst. Uit de multivariate analyse blijkt dat de geschatte kans op succes een grotere invloed heeft op de keuze voor hoger beroep dan de ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak. Dit bleek niet duidelijk uit de enkelvoudige analyses. Naarmate de geschatte kans op succes toeneemt van zeer klein naar klein neemt de kans dat een procesdeelnemer hoger beroep instelt met 73% toe. Indien de tevredenheid met de rechtvaardigheid van de uitspraak toeneemt van zeer ontevreden naar ontevreden neemt de kans dat hoger beroep wordt ingesteld met 38% af.

Verder valt in de resultaten op dat de ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak een statistisch significante invloed heeft op de keuze voor hoger beroep, terwijl dit niet geldt voor de mate waarin de burger in de uitspraak van de rechtbank in het gelijk is gesteld (gedeeltelijk/niet in het gelijk gesteld). Hypothese 13 moet dus worden verworpen: de ervaren distributieve rechtvaardigheid speelt juist een grotere rol bij de keuze voor hoger beroep dan de mate waarin de burger in de uitspraak van de rechtbank in het gelijk is gesteld.⁶⁵

⁶⁵ Overigens dient te worden opgemerkt dat de mate waarin de burger in de uitspraak van de rechtbank in het gelijk was gesteld, een binominale variabele betrof: er waren twee mogelijke opties: deels of geheel in het ongelijk gesteld. Zie paragraaf 5.4. Wellicht was er sprake geweest van een significant verband indien dit op andere wijze was gemeten.

7.6.2 Door appellanten genoemde redenen voor hoger beroep

Aan respondenten is gevraagd wat de belangrijkste reden was om in hoger beroep te komen. Het betrof een open vraag, waarop één antwoord kon worden gegeven.⁶⁶ Tabel 7.17 geeft de genoemde redenen voor hoger beroep weer, die zijn gerangschikt in zeven categorieën.

De eerste vier categorieën in tabel 7.17 kunnen worden geïnterpreteerd vanuit het perspectief van de calculerende burger. Het gaat om factoren die relevant zijn indien een kosten-baten afweging wordt gemaakt bij het instellen van hoger beroep (zie paragraaf 4.2). De laatste drie categorieën kunnen worden geïnterpreteerd vanuit het perspectief van de betrokken burger. Het gaat om elementen die niet passen in een kosten-baten afweging, en verband houden met rechtvaardigheidsoverwegingen (zie paragrafen 4.3 en 4.4). Uit de tabel blijkt dat de motieven die samenhangen met een kosten-baten perspectief door 48% van de burgers genoemd worden. De motieven die samenhangen met rechtvaardigheidsoverwegingen worden door 52% van de burgers genoemd. Uit de tabel blijkt dus dat beide perspectieven van belang zijn ter verklaring van de keuze voor hoger beroep van appellanten.

Tabel 7.17: Meest belangrijke reden voor hoger beroep

Reden	Percentage
<i>Perspectief van de calculerende burger</i>	
Ik verwacht een gunstiger uitspraak in hoger beroep	37%
De gevolgen van de uitspraak zijn groot	9%
Dan wordt de uitspraak nog niet uitgevoerd	1%
Ik verwacht, in hoger beroep nieuwe argumenten aan te kunnen voeren	1%
<i>Perspectief van de betrokken burger</i>	
Ik verwacht een betere rechter in hoger beroep	33%
Ik verwacht een begrijpelijker uitspraak in hoger beroep	16%
Het gaat om een principekwestie	3%
<i>Totaal</i>	100% (70)

N = 70, ontbrekende waarden = 8

De redenen om hoger beroep in te stellen (zie tabel 7.17) zijn eveneens als stelling voorgelegd aan de appellanten. De stellingen konden met ja of nee worden beantwoord. Daardoor ontstaat voor elke mogelijke reden voor hoger beroep duidelijkheid over de mate waarin deze reden een rol speelt voor

⁶⁶ De vraagstelling maakte het geven van meerdere redenen weliswaar mogelijk, maar de overgrote meerderheid van de respondenten gaf slechts één reden op. In het geval van meerdere antwoorden is de reden genoemd die men als belangrijkste aanduidde. Indien geen rangorde werd aangebracht door de respondent is de eerst genoemde reden gebruikt.

appellanten bij de keuze om door te procederen. De antwoorden zijn weergegeven in tabel 7.18. De stellingen zijn gerangschikt naar de frequentie waarmee de betreffende variabele een rol speelt.

Tabel 7.18: Stellingen instellen hoger beroep

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Speelde rol	93%	85%	79%	75%	56%	55%	46%	25%	2%
Geen rol gespeeld	7%	15%	21%	25%	44%	45%	54%	75%	98%
Totaal	100% (67)	100% (72)	100% (63)	100% (64)	100% (62)	100% (65)	100% (63)	100% (59)	100% (65)

De bij de nummers in de tabel behorende enquêtevragen zijn weergegeven in figuur 7.6.

Figuur 7.6: Stellingen voor appellanten

Aan appellanten voorgelegde stellingen:

1. Ik verwacht een gunstiger uitspraak in hoger beroep.
2. Ik ga in hoger beroep omdat de uitspraak van de rechtbank grote gevolgen voor me heeft.
3. Ik verwacht een andere, betere rechter, die mijn zaak meer serieus neemt.
4. Ik verwacht in hoger beroep een uitspraak die beter is te begrijpen dan die van de rechtbank.
5. Ik verwacht in hoger beroep nieuwe argumenten naar voren te kunnen brengen.
6. Ik had al zo veel geïnvesteerd in deze zaak, dat ik wilde doorgaan.
7. Ik verwacht in hoger beroep met nieuw bewijs te kunnen komen.
8. Ik ga in hoger beroep omdat de uitspraak van de rechtbank dan nog niet wordt uitgevoerd.
9. Ik ga in hoger beroep omdat de tegenpartij in hoger beroep is gegaan

Uit tabel 7.18 blijkt, dat het merendeel van de appellanten (93%) verwacht in hoger beroep een gunstiger uitspraak te krijgen. Drie op de vier appellanten (75%) verwacht een begrijpelijker uitspraak in hoger beroep. Ongeveer vijf op de zes appellanten (85%) geven aan in hoger beroep te gaan omdat de uitspraak grote gevolgen voor hen heeft. Meer dan de helft van de appellanten (56%) geeft aan te verwachten, in hoger beroep nieuwe argumenten naar voren te kunnen brengen. Iets minder dan de helft van de appellanten (46%) geeft aan te verwachten, in hoger beroep met nieuw bewijs te kunnen komen. Ongeveer een op de vier appellanten (25%) geeft aan in hoger beroep te gaan omdat de

uitspraak van de rechtbank dan nog niet wordt uitgevoerd. Iets meer dan de helft van de appellanten (55%) geeft aan in hoger beroep te gaan omdat ze al zo veel in de zaak hebben geïnvesteerd. Slechts 2% van de appellanten geeft aan in hoger beroep te gaan omdat de tegenpartij dit ook heeft gedaan.

7.6.3 Door berustenden genoemde redenen voor het afzien van hoger beroep

Ook degenen die geen appel hebben ingesteld (de berustenden) zijn door middel van een open vraag bevraagd over de meest belangrijke reden voor deze keuze. In reactie op de vraag kon een reden worden genoemd.⁶⁷ Tabel 7.19 geeft de genoemde redenen voor het afzien van appel weer, die zijn ingedeeld in elf categorieën.

Tabel 7.19: Meest belangrijke reden voor afzien van hoger beroep

Reden	Percentage
<i>Perspectief van de calculerende burger</i>	
Kans op betere uitspraak is klein	39%
De kosten van appel zijn te hoog	12%
De gevolgen van de uitspraak zijn voor mij beperkt	11%
De procedure in appel duurt te lang	5%
Wilde doorprocederen, maar er waren procedurele obstakels	5%
Geen zin meer in nog een procedure	5%
Ik verwacht een compromis met de tegenpartij	3%
Appel levert te veel stress op	3%
Heb andere rechtszaak gestart	3%
Ik verwacht een ongunstiger uitspraak in appel	1%
<i>Perspectief van de betrokken burger</i>	
Ik accepteer de uitspraak	13%
Totaal	100% (153)

N = 153, ontbrekende waarnemingen = 10

Uit tabel 7.19 blijkt dat twee op de vijf (39%) berustenden als reden voor het afzien van appel noemt dat de kans op een betere uitspraak klein is. Andere redenen die relatief vaak werden genoemd waren dat men de uitspraak accepteert (13%) dan wel dat de kosten van appel te hoog zijn (12%). Vrijwel geen enkele burger verwacht een ongunstiger uitspraak in appel. Vrijwel alle motieven hebben betrekking op kosten-baten argumenten. De enige categorie

⁶⁷ De vraagstelling maakte het geven van meerdere redenen weliswaar mogelijk, maar de overgrote meerderheid van de respondenten gaf slechts één reden op. In het geval van meerdere antwoorden is de reden genoemd die men als belangrijkste aanduidde. Indien geen rangorde werd aangebracht door de respondent is de eerst genoemde reden gebruikt.

die duidelijk een normatieve component heeft, is dat men de uitspraak accepteert. Ongeveer een op de tien burgers geeft aan dat dit de meest belangrijke reden is om niet te appelleren. Overigens hoeft dit niet te betekenen dat de overige burgers de uitspraak niet accepteren: voor hen vormt dit echter niet de belangrijkste reden voor het afzien van appel.

Van de ondervraagde berustenden gaf 5% aan niet in hoger beroep te zijn gegaan door procedurele obstakels. Het betrof vooral respondenten die te laat hoger beroep hadden ingesteld. Eveneens waren er enkele respondenten die niet op de hoogte waren van de mogelijkheid van hoger beroep. Een respondent was bijvoorbeeld de Nederlandse taal niet machtig, waardoor hij de uitspraak niet kon lezen. Zijn advocaat had hem niet op de hoogte gesteld van de mogelijkheid om in hoger beroep te gaan. De respondent is later geswitcht van advocaat, maar inmiddels was de beroepstermijn verstreken. Geen enkele van de ondervraagde berustenden geeft aan bij de verkeerde (appel-) instantie hoger beroep te hebben aangekondigd. Ook bij de ondervraagde appellanten kwam dit niet voor.

De in tabel 7.19 weergegeven redenen om geen hoger beroep in te stellen, zijn ook in de vorm van stellingen voorgelegd aan de berustenden. Tabel 7.20 geeft de antwoorden op deze stellingen weer. De categorieën in tabel 7.20 wijken af van de antwoordmogelijkheden voor appellanten in tabel 7.18 in verband met het hercoderen van twee vragen die specifiek voor de categorie berustenden waren opgesteld.⁶⁸ De bijbehorende enquêtevragen zijn weergegeven in figuur 7.7.

Uit tabel 7.20 blijkt dat de kosten van een eventueel hoger beroep en de geringe gevolgen van de uitspraak van de rechtbank de belangrijkste reden vormen voor de berustenden om niet in hoger beroep te gaan. Ook relatief vaak genoemde redenen waren dat de kans op succes klein is, dat men verwacht dat de procedure in hoger beroep te lang zal gaan duren of dat men verwacht dat de

⁶⁸ De antwoorden op de vierde stelling zijn gehercodeerd. De groep berustenden is gevraagd hoe hoog zij de kans op succes inschatten indien zij in hoger beroep waren gegaan. Indien men antwoordde dat deze kans klein of zeer klein was, is deze respondent in de categorie 'speelde belangrijke rol bij afzien van hoger beroep' geplaatst. De overige respondenten zijn in de categorie 'speelde geen belangrijke rol bij afzien van hoger beroep' geplaatst. Ook de antwoorden op de zesde stelling zijn gehercodeerd. Aan de berustenden zijn twee stellingen voorgelegd, waarbij is gevraagd welke stelling geeft het beste de motivatie weergeeft om in hoger beroep te gaan. Het gaat om de stellingen 'Ik verwacht dat hoger beroep me meer kost, dan het me oplevert' versus 'ik accepteer de uitspraak van de rechtbank'. Van de respondenten koos 64% voor de eerste optie en 36% voor de laatste. De respondenten die voor de eerste optie kozen, zijn in de categorie 'speelde geen belangrijke rol' geplaatst, terwijl de andere respondenten in de categorie 'speelde een belangrijke rol' zijn geplaatst.

appelprocedure te veel stress met zich zal brengen. Een eventueel overleg met de verweerder om er onderling uit te komen speelt bij het beslissen over hoger beroep geen grote rol. Slechts bij een op de negen berustenden heeft een eventuele gezamenlijke oplossing van het geschil een rol gespeeld bij het afzien van hoger beroep.

Tabel 7.20: Redenen niet instellen hoger beroep

	1	2	3	4	5	6	7	8
Speelde belangrijke rol	73%	59%	54%	53%	49%	36%	27%	11%
Speelde geen belangrijke rol	27%	41%	46%	47%	51%	64%	73%	89%
Totaal	100% (132)	100% (137)	100% (123)	100% (151)	100% (139)	100% (146)	100% (117)	100% (130)

Figuur 7.7: Stellingen niet instellen hoger beroep

Stellingen voorgelegd aan berustenden:

1. Ik verwacht dat de kosten van hoger beroep te hoog zijn.
2. De gevolgen van de uitspraak van de rechtbank zijn voor mij beperkt.
3. Ik verwacht dat de procedure in hoger beroep te lang zal gaan duren.
4. Ik verwacht dat de kans op succes klein is.
5. Ik verwacht dat de hogerberoepsprocedure te veel stress voor mij zou betekenen.
6. Ik accepteer de uitspraak van de rechtbank.
7. Ik verwacht een ongunstiger uitspraak in hoger beroep.
8. Ik verwacht dat de tegenpartij en ik er samen uit kunnen komen, zonder de rechter.

De stellingen in figuur 7.7 blijken veelal samen te hangen met het perspectief van de calculerende burger. Alleen stelling 6 hangt samen met het perspectief van de betrokken burger. Uit de antwoorden op deze stelling in tabel 7.20 blijkt dat de acceptatie van de inhoud van de uitspraak voor 36% van de respondenten een belangrijke rol speelde bij het niet instellen van hoger beroep. Dit percentage is relatief hoog, als wordt bedacht dat de ondervraagde respondenten niet (geheel) in het gelijk zijn gesteld. Voor het overige blijkt uit tabel 7.20 dat de meerderheid van de berustenden vooral kosten-baten overwegingen laat meetellen bij de beslissing om niet te appelleren. Deze bevinding sluit aan op de resultaten van de open vraag naar de motieven van berustenden.

7.6.4 *Samenvatting*

Concluderend kunnen we stellen dat zowel normatieve overwegingen als kosten-baten overwegingen een rol spelen bij de keuze van burgers om al dan niet te appelleren tegen een uitspraak van de rechtbank. Uit de logistische regressieanalyse blijkt dat vooral de geschatte kans op succes in hoger beroep en de ervaren distributieve rechtvaardigheid doorslaggevend zijn bij het al dan niet instellen van hoger beroep. Uit de open vragen en stellingen die aan appellanten en berustenden zijn voorgelegd, blijkt dat bij de appellanten vooral normatieve overwegingen een belangrijke rol spelen bij de keuze om door te procederen. Bij de berustenden zijn juist vooral kosten-baten overwegingen van doorslaggevend belang bij de keuze om af te zien van hoger beroep.

7.7 **Conclusie en empirisch model**

In dit hoofdstuk zijn de hypothesen getoetst die in hoofdstuk 4 werden geformuleerd. Figuur 7.8 vat de uitkomsten van deze toetsing samen. De lijnen geven de verbanden aan die op basis van de uitgevoerde enkelvoudige toetsen statistisch significant zijn bevonden. Een plus of min geeft aan of het om een positief, dan wel negatief verband gaat. Uit de analyse van de achtergrondfactoren blijkt dat burgers met meer proceservaring en burgers met een advocaat vaker in hoger beroep gaan dan andere burgers. Burgers met een hoger inkomen gaan juist minder vaak in hoger beroep: deels wordt dit verklaard doordat zij minder vaak een advocaat inschakelen.

Daarnaast blijkt dat burgers die verrast worden door de uitspraak vaker hoger beroep instellen. Procedurele rechtvaardigheid heeft juist een negatieve relatie met het instellen van appel: naarmate de procedure bij de rechtbank als rechtvaardiger wordt ervaren, wordt minder vaak geappelleerd. Ook de uitkomst van de zaak is van invloed op het instellen van hoger beroep. Naarmate de burger meer in het gelijk wordt gesteld, wordt minder vaak hoger beroep ingesteld. Eenzelfde positief, statistisch significant verband wordt gevonden voor distributieve rechtvaardigheid. Indien de uitspraak als rechtvaardig wordt ervaren, is de kans dat hoger beroep wordt ingesteld kleiner. Dit effect is sterker dan het gevonden effect van procedurele rechtvaardigheid. Ook voor de begrijpelijkheid, motivering en feitelijke onderbouwing van de uitspraak geldt dat burgers minder snel geneigd zijn om hoger beroep in te stellen naarmate men tevredener is over deze aspecten.

Opvallend is dat de ervaren rechtvaardigheid van de procedure van invloed is op de ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak. Hoe meer de procedure door

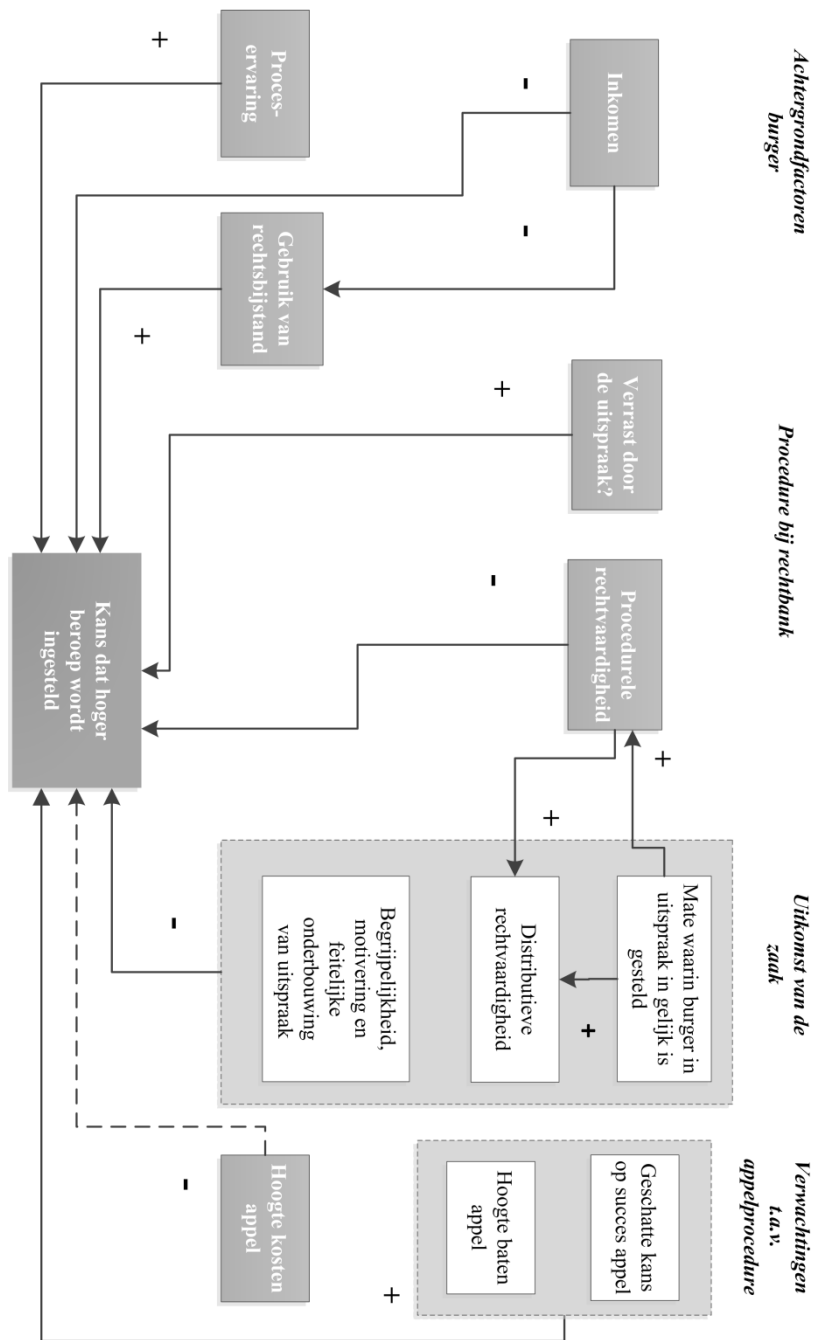
burgers als rechtvaardig wordt ervaren, hoe meer ook de uitspraak door burgers als rechtvaardig wordt ervaren. De samenhang tussen procedurele rechtvaardigheid en distributieve rechtvaardigheid is groter dan de samenhang met de uitkomst van de procedure (geheel, deels of niet in het gelijk gesteld). De ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak hangt dus in hogere mate af van de ervaren rechtvaardigheid van de procedure dan van de uitkomst van de procedure.

Verder blijkt dat de verwachtingen ten aanzien van de procedure in hoger beroep van invloed zijn op het instellen van appel. Naarmate burgers de kans op succes als hoger inschatten is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld. De hoogte van de baten van appel is gemeten door respondenten te vragen naar het belang van de zaak. Het bleek dat naarmate het belang van de zaak groter was, vaker hoger beroep werd ingesteld.

Er werd geen statistisch significant effect gevonden voor de hoogte van de geschatte kosten in hoger beroep. Waarschijnlijk kan dit worden verklaard doordat burgers deze kosten moeilijk kunnen inschatten. Uit de antwoorden op de open vragen blijkt wel dat juist de kosten van hoger beroep een van de belangrijkste redenen vormen om te berusten in de uitspraak van de rechtbank. De relatie tussen de verwachte kosten en het instellen van hoger beroep is daarom in figuur 7.8 wel (gestippeld) weergegeven.

Ten slotte blijkt uit de analyses dat de geschatte kans op succes in hoger beroep en de ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak de doorslag geven bij het instellen van hoger beroep. Deze bevindingen sluiten aan bij de uitkomsten uit de open vragen, waaruit blijkt dat de geschatte kans op succes in hoger beroep en rechtvaardigheidsoverwegingen belangrijke redenen zijn om wel of niet in hoger beroep te gaan.

Figuur 7.8 Factoren die van invloed zijn op de keuze voor hoger beroep



8. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

‘Ik vind het vervelend dat alle zaken de samenleving veel geld kosten, terwijl het bedrag waar het me om gaat in vergelijking daarmee vrij klein is. Terwijl dit voor mijzelf vanuit mijn situatie een groot bedrag is.’ Respondent 253

De afgelopen jaren zijn binnen de rechtspraak verschillende initiatieven ontplooid die als gemeenschappelijk doel hebben om de kwaliteit van de zaaksbehandeling door de bestuursrechter te verbeteren. Een van de vaak impliciete veronderstellingen bij dergelijke programma’s is dat indien de kwaliteit van de procedure in eerste aanleg hoger is, minder vaak hoger beroep zal worden ingesteld tegen de uitspraak van de bestuursrechter. Er is weinig bekend over de factoren die van invloed zijn op de keuze voor hoger beroep. Dit onderzoek beoogt hier meer inzicht in te verschaffen. Daartoe is in hoofdstuk 1 de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

Wat zijn de belangrijkste determinanten van de acceptatie van rechterlijke uitspraken door burgers in bestuursrechtelijke zaken?

In de voorgaande hoofdstukken zijn de bouwstenen voor het beantwoorden van de centrale vraagstelling aangedragen. Dit hoofdstuk bevat een concluderend antwoord. Daarbij worden de theoretische en beleidsmatige implicaties van de uitkomsten van het onderzoek besproken. Ik begin echter in paragrafen 8.2 en 8.3 met een reflectie op het onderzoek zelf en op de gebruikte theorieën. Paragraaf 8.4 beschrijft de belangrijkste onderzoeksbevindingen over de keuze voor hoger beroep, en beantwoordt daarmee de vraagstelling aan de hand van de deelvragen. In de laatste paragraaf, paragraaf 8.5, worden aanbevelingen geformuleerd om de acceptatie van rechterlijke uitspraken te vergroten.

8.2 Opzet en uitvoering van het onderzoek

‘De rechter had duidelijk een grote sympathie voor mijn casus, maar gaf ook aan dat de wet haar geen mogelijkheden bood om onze gerechtvaardigde argumenten met een positieve uitspraak te belonen.’ Respondent 139

De gekozen onderzoeksmethode is redelijk succesvol te noemen. Door de combinatie van een webenquête en een telefonische enquête is waarschijnlijk een grotere doelgroep bereikt dan met alleen een webenquête mogelijk was geweest. De combinatie van open en gesloten vragen maakte het mogelijk om de uitkomsten van de statistische analyses in de context te plaatsen van de woorden van de procesdeelnemers zelf. Hoewel minder enquêtes zijn gerealiseerd dan was beoogd, bleek dat het aantal respondenten voldoende was om statistisch significante uitspraken te doen over de op basis van de literatuur veronderstelde verbanden.

In de steekproef bleken voldoende gegevens aanwezig te zijn om de hypothesen te toetsen en tegelijkertijd verschillen tussen de vier rechtsgebieden te signaleren. Dit paste bij de opzet van de steekproef, die niet beoogde een beeld te geven van ‘de’ doorsnee bestuursrechtelijke zaak. De steekproef was gestratificeerd van opzet en diende vooral voldoende variatie te bevatten om de hypothesen te toetsen. In dit opzicht is de onderzoeksopzet geslaagd te noemen: met het onderzoek is inzicht gekregen in de factoren die van invloed zijn op de keuze voor hoger beroep.

In dit onderzoek is procedurele rechtvaardigheid gemeten nadat de uitspraak van de rechtbank bekend was (zie paragraaf 5.4.3). De uitkomsten van het onderzoek geven echter geen aanleiding om te denken dat de uitkomst van de zaak de ervaren procedurele rechtvaardigheid sterk heeft beïnvloed. Er bestaat wel een statistisch significant verband tussen beide variabelen, maar dit is relatief beperkt.

Daarnaast blijkt uit een analyse van de respons dat respondenten relatief oud en relatief vaak van het mannelijke geslacht zijn. Er zijn echter geen redenen om aan te nemen dat de steekproef geen goede afspiegeling vormt van de onderzoekspopulatie. De relatief hoge leeftijd van de respondenten en de oververtegenwoordiging van mannelijke respondenten zijn namelijk ook terug te vinden in de non-respons groep (paragraaf 5.5). Daarnaast kunnen deze kenmerken van de responsgroep worden verklaard vanuit de selectie van rechtsgebieden in het onderzoek (paragraaf 6.2).

Zoals in hoofdstuk 7 is aangegeven, konden een aantal hypothesen niet worden bevestigd. Het verwerpen van deze hypothesen doet echter niet af aan het belang van de onderzoeksresultaten. Indien een hypothese niet kon worden

bevestigd, werd doorgaans wel een verband gevonden dat in de richting wees van het veronderstelde verband. Indien een tegenovergesteld verband werd gevonden, is gezocht naar alternatieve interpretaties voor de gevonden relatie. In dergelijke gevallen zijn vervolghypothesen opgesteld voor eventueel vervolgonderzoek.

8.3 De gebruikte theorieën

‘Rechttoe rechtaan geredeneerd had ik de uitspraak wel verwacht. Echter, in mijn visie is niet alles zwart-wit’ respondent 132

De onderzoekshypothesen zijn gebaseerd op vier theorieën, die terug te voeren zijn op twee burgerperspectieven. Het perspectief van de calculerende burger omschrijft de burger als iemand die bewust bepaalde doelen nastreeft en die probeert om overheidsinstanties, zoals een rechter of een bestuursorgaan, beslissingen te laten nemen die gunstig zijn voor de verwezenlijking van deze doelen. In de paragrafen 4.2 en 4.3 zijn in dit kader het rationele keuzemodel en het beperkt rationele keuzemodel besproken. Het perspectief van de calculerende burger werd in hoofdstuk 4 gecontrasteerd met dat van de betrokken burger. Dit perspectief benadrukt dat burgers gevoelig zijn voor de wijze waarop zij door de overheid worden bejegend, en dat zij dit zullen vergelijken met hoe andere burgers door de overheid worden bejegend. De concepten die aan de basis liggen van dit perspectief zijn distributieve en procedurele rechtvaardigheid (zie paragrafen 4.4 en 4.5).

8.3.1 Het rationele keuzemodel

Het rationele keuzemodel veronderstelt dat een individu, dat geconfronteerd wordt met een keuze, zal berekenen welk keuzealternatief leidt tot het hoogste verwachte nut (*expected utility*). Ook indien onzeker is hoe een keuze zal uitpakken, veronderstelt het model dat een individu toch tot een rationele keuze kan komen, door het verwachte nut van de diverse keuzealternatieven in een gegeven scenario te vermenigvuldigen met de kans dat dit scenario zich zal voordoen. Op deze manier is het mogelijk alternatieven met elkaar te vergelijken en de keuze te maken die het hoogste verwachte nut oplevert (paragraaf 4.2).

Toegepast op de keuze voor hoger beroep, voorspelt het rationele keuzemodel dat een burger hoger beroep in zal stellen als de kans op een gegrond beroep, vermenigvuldigd met het voordeel dat wordt behaald bij een

gunstige uitspraak in hoger beroep, groter is dan de kosten van het doorlopen van een hogerberoepsprocedure.

In een formule weergegeven houdt dit in dat een individu hoger beroep zal instellen als:

$$P * O1 + O2 > K, \text{ waarbij:}$$

P = de geschatte kans op een gunstige uitspraak in hoger beroep

O1 = de opbrengsten verbonden aan een gunstige uitspraak in hoger beroep

O2 = de opbrengsten verbonden aan het instellen van hoger beroep, ongeacht de uitkomst

K = de verwachte kosten verbonden aan het instellen van hoger beroep.

In het onderzoek zijn de eventuele opbrengsten van een hoger beroep gemeten door respondenten te vragen om de financiële waarde te noemen van het belang van hun zaak. Uit de analyses blijkt, in lijn met de voorspellingen van het model, dat er een statistisch significante relatie bestaat tussen het belang van de zaak en het instellen van hoger beroep. Naarmate het belang van de zaak groter is, is de kans eveneens groter dat hoger beroep wordt ingesteld (paragraaf 7.5.1).

Van de ondervraagde respondenten gaf 14% aan dat het belang in hun zaak niet op geld waardeerbaar was (paragraaf 6.3). Denk bijvoorbeeld aan geluidsoverlast of verlies van uitzicht als gevolg van de verlening van een omgevingsvergunning aan een derde. Dergelijke niet op geld waardebare belangen zijn problematisch in het rationele keuzemodel, omdat een van de aannames van het model is dat de verwachte effecten van het al dan niet instellen van hoger beroep kunnen worden berekend. Dit vereist dat het belang van de zaak kan worden gespecificeerd. In zaken waarin dit niet (exact) mogelijk is, is het rationele keuzemodel derhalve niet goed bruikbaar.

Op basis van de onderzoeksresultaten kon geen statistisch significant verband worden aangetoond tussen de geschatte kosten in hoger beroep en de kans dat hoger beroep wordt ingesteld. Appellanten schatten de kosten van hoger beroep gemiddeld genomen lager in dan berustenden, maar dit verschil was niet significant (paragraaf 7.5.2). Deels werd dit veroorzaakt doordat de respondenten aangaven de kosten van hoger beroep niet goed te kunnen inschatten. Uit de resultaten van de open vragen blijkt wel dat deze kosten een van de belangrijkste barrières vormen voor het instellen van hoger beroep.

Daarnaast blijkt uit de uitkomsten van het onderzoek dat naarmate de geschatte kans op succes in hoger beroep hoger is, de kans dat hoger beroep wordt ingesteld eveneens groter is. Het betrof een vrij sterk significant verband (paragraaf 7.5.3). De verwachte kans op succes blijkt de belangrijkste

voorspeller voor het instellen van hoger beroep. Ook deze bevinding is in lijn met de voorspellingen van het rationele keuzemodel.

Al met al blijkt dat, hoewel een aantal voorspellingen uit het rationele keuzemodel uitkomen, het model slechts een partiële verklaring biedt voor de keuze voor hoger beroep. Burgers kunnen de kosten van een hoger beroep niet altijd goed inschatten, en de voordelen die zijn verbonden aan het instellen van hoger beroep zijn niet altijd (vooraf) te specificeren. Burgers in bestuursrechtelijke procedures blijken zich dus niet altijd gedragen zoals op basis van het rationele keuzemodel wordt voorspeld.

8.3.2 *Het beperkt rationele keuzemodel*

Ook het beperkt rationele keuzemodel veronderstelt dat een individu dat een keuze moet maken, zal berekenen welk keuzealternatief leidt tot het hoogste verwachte nut. De hierboven weergegeven formule past daarom eveneens binnen het beperkt rationele keuzemodel. Echter, dit model houdt rekening met factoren waardoor een individu bij het maken van een keuze het rationele keuzemodel niet precies volgt. Denk aan omgevingsfactoren, zoals tijdsdruk, en aan de beperkte cognitieve capaciteit van een individu, waardoor niet alle beschikbare informatie verwerkt kan worden. Deze beperkingen worden vaak aangeduid met de term *begrensde rationaliteit*. Zoals de term al aangeeft, wordt in deze benadering nog wel uitgegaan van rationaliteit: individuen proberen, binnen de genoemde beperkingen, tot een zo goed mogelijke keuze te komen op basis van zo veel mogelijk informatie (paragraaf 4.3).

Op basis van dit model zijn twee hypothesen opgesteld. Ten eerste werd verondersteld dat de meeste appellanten de kans op succes in hoger beroep overschatten. Deze hypothese is gebaseerd op eerder onderzoek, waaruit blijkt dat individuen kansen niet goed kunnen inschatten (paragraaf 4.3). Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat deze veronderstelling klopt: appellanten in bijstandszaken en omgevingszaken overschatten de kans op succes van hun zaak in een eventuele appelprocedure. Voor de fiscale zaken kan een dergelijke inschattingsfout niet in significante mate worden aangetoond (paragraaf 7.5.3).

Daarnaast werd verondersteld dat naarmate de rechtszoekende meer kosten heeft gemaakt in de beroepsprocedure, de kans groter is dat hoger beroep wordt ingesteld. Deze hypothese is gebaseerd op het *sunk cost* effect (paragraaf 4.3). Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat appellanten inderdaad meer hebben uitgegeven in de beroepsfase dan berustenden. Het verschil was echter niet groot genoeg om een statistisch significant verschil aan te kunnen tonen. De hypothese kon daarom niet worden bevestigd.

Al met al blijkt dat ook het beperkt rationele keuzemodel het gedrag van burgers in bestuursrechtelijke procedures niet altijd goed kan voorspellen. Bovendien bieden zowel het rationele keuzemodel als het beperkt rationele keuzemodel geen volledige verklaring voor de keuze voor hoger beroep. Beide modellen houden namelijk echter geen rekening met attitudes en normatieve opvattingen van burgers, waaronder procedurele en distributieve rechtvaardigheid.

8.3.3 Procedurele rechtvaardigheid

In paragraaf 4.5 heb ik de theorie op het gebied van procedurele rechtvaardigheid beschreven. De definitie van dit begrip die in dit onderzoek wordt gehanteerd omvat de volgende vijf aspecten: onpartijdigheid, kwaliteit van besluitvorming, vertegenwoordiging, respectvolle bejegening en actieve informatieverstrekking. Op basis van de in paragraaf 4.5 beschreven literatuur is de verwachting geformuleerd dat naarmate burgers de procedure bij de rechtbank als meer rechtvaardig ervaren, de kans dat hoger beroep wordt ingesteld kleiner is. Deze hypothese kan op grond van de onderzoeksbevindingen worden aanvaard. Het gaat om een vrij sterk verband. Procedurele rechtvaardigheid is echter niet de enige factor die van belang is, en ook niet de doorslaggevende factor bij het instellen van hoger beroep (zie paragraaf 7.6).

Daarnaast blijkt dat naarmate de ervaren rechtvaardigheid van de procedure hoger is, ook de ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak hoger is. Het gaat om een sterk verband. Dit ondersteunt de in paragraaf 4.5 geformuleerde verwachting dat burgers de ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak baseren op de ervaren rechtvaardigheid van de procedure.

Concluderend kunnen we stellen dat de theorievorming over procedurele rechtvaardigheid een juiste beschrijving biedt voor de acceptatie van gerechtelijke beslissingen door burgers. Naast de ervaren rechtvaardigheid van de procedure spelen echter nog tal van andere factoren een rol. Ook deze theorie biedt daarom slechts een partiële verklaring voor het instellen van hoger beroep door burgers in bestuursrechtelijke zaken.

8.3.4 Distributieve rechtvaardigheid

Distributieve rechtvaardigheid heeft betrekking op de rechtvaardigheid van de beslissing in een concreet geval, zoals deze wordt ervaren door degene op wie de beslissing betrekking heeft. In dit onderzoek heeft het begrip betrekking op de mate waarin de uitspraak van de rechtbank door de bij de procedure betrokken burger(s) als rechtvaardig wordt ervaren. Om de rechtvaardigheid van

een uitspraak te kunnen beoordelen, zijn beoordelingsmaatstaven nodig. Paragraaf 4.4 introduceerde drie gangbare maatstaven: *equity*, *equality* en *need*. In dit onderzoek zijn de drie beoordelingscriteria als volgt opgevat. Bij de verdeling op basis van verdiensten (*equity*) is geanalyseerd of burgers zelf vinden dat men datgene heeft gekregen waar men recht op meende te hebben. Bij de verdeling op basis van gelijkheid (*equality*) wordt gefocust op de mate waarin de uitspraak aansluit op de wettelijke regels. Verdeling op basis van behoeften (*need*) is opgevat als de mate waarin burgers vinden dat de uitspraak rekening houdt met hun specifieke situatie.

Op basis van de voorgaande theorie is verondersteld dat naarmate procesdeelnemers de uitspraak hoger scoren op bovenstaande criteria, de kans dat hoger beroep wordt ingesteld kleiner is. Deze hypothese kan op basis van de bevindingen worden aanvaard. Het gaat om een relatief sterk en statistisch significant verband. Van de variatie in het instellen van hoger beroep kan 18% worden verklaard vanuit de ervaren distributieve rechtvaardigheid.

De concepten distributieve rechtvaardigheid, *equity*, *equality* en *need* blijken al met al goed bruikbaar in het verklaren van de acceptatie van rechterlijke beslissingen. De theorievorming over distributieve rechtvaardigheid wordt ondersteund door de onderzoeksresultaten. Uit de voorgaande alinea's bleek echter al dat ook andere factoren van invloed zijn op het instellen van hoger beroep. Al met al blijkt dus dat ook deze theorie slechts een gedeeltelijke verklaring geeft voor het instellen van hoger beroep door burgers in bestuursrechtelijke zaken.

8.3.5 Conclusie

Concluderend blijkt dat de vier gekozen theoretische modellen bruikbaar zijn in het verklaren van de keuze voor hoger beroep. Elk van de modellen biedt een gedeeltelijke verklaring; door deze te combineren ontstaat een model dat relatief hoge voorspellingskracht heeft. Uit de logistische regressieanalyse (zie bijlage 4) blijkt dat met de in het model opgenomen variabelen een relatief groot deel van de verschillen in het instellen van hoger beroep kan worden verklaard.

De genoemde beperkingen van de vier besproken theorieën gelden niet alleen voor het onderwerp van dit onderzoek, maar waarschijnlijk ook voor ander rechtssociologisch onderzoek dat zich richt op de acceptatie van overheidsbeslissingen door burgers. Voor toekomstig onderzoek op dit vlak verdient het daarom aanbeveling om een model te hanteren dat verklaringen uit de genoemde theorieën combineert. Rationele keuzetheorie kan de basis vormen voor een dergelijk model, maar dient te worden aangevuld met hypothesen ontleend aan het beperkt rationele keuzemodel en procedurele en distributieve

rechtvaardigheid. Alleen een dergelijk gecombineerd model biedt een accurate weergave van de interactie tussen overheidsinstanties en burgers.

8.4 De keuze voor hoger beroep verklaard

'Ik was verrast door de uitspraak. [...] De gemeente kwam ter zitting niet opdagen, en de rechter had ter zitting begrip voor mijn situatie. Maar in de uitspraak werd de onderbouwing van de gemeente voor juist aangezien, terwijl deze op vele punten niet juist was.' Respondent 302

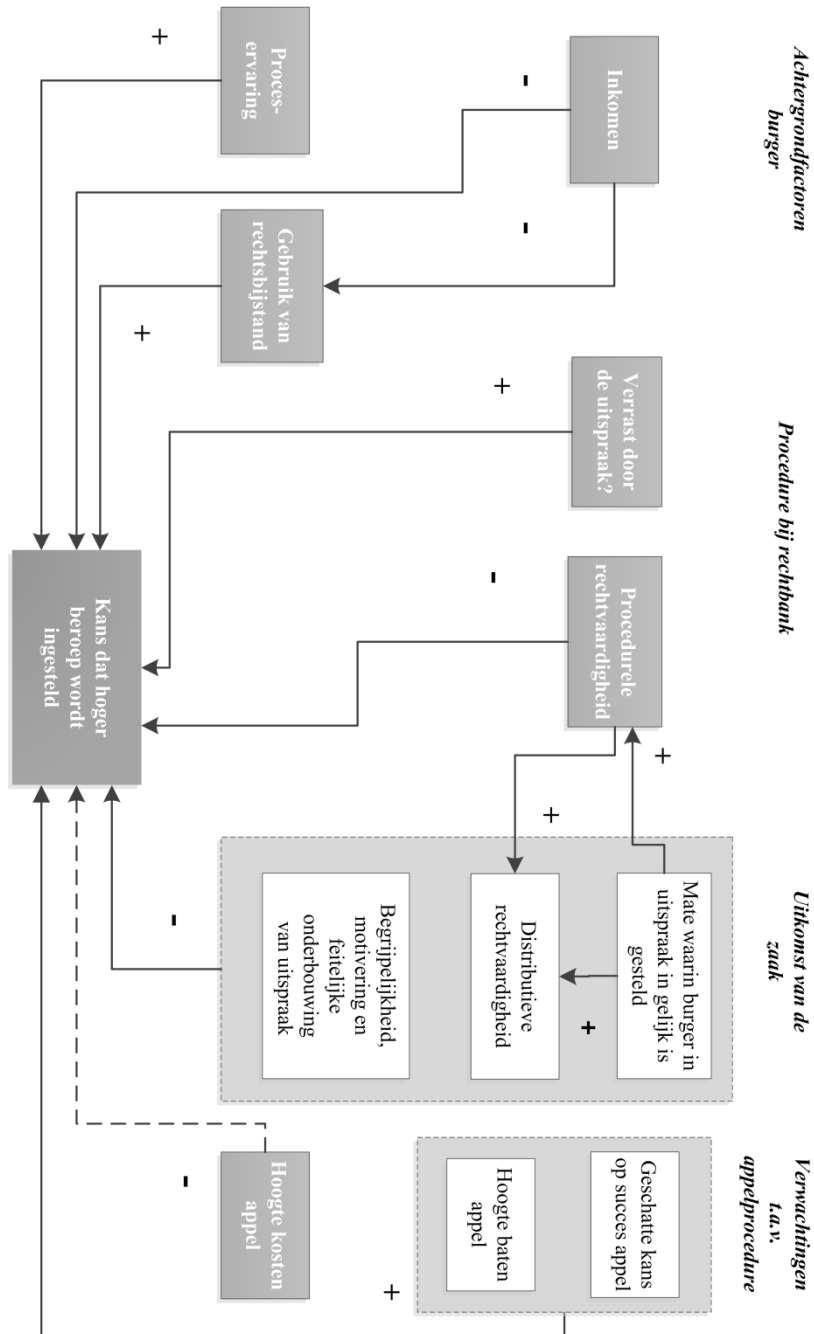
Hoe maken burgers de keuze om al dan niet in hoger beroep te gaan? Wat zijn hun drijfveren: welke normen, waarden en doelen spelen een rol en hoe zwaar wegen deze bij de beslissing om door te procederen? Welke beslisstrategie hanteren burgers bij het maken van hun keuze voor hoger beroep? Is sprake van een weloverwogen afweging van kosten en baten, of wordt deze beslissing vooral op grond van rechtvaardigheidsoverwegingen genomen?

Onderstaande figuur 8.1 toont de factoren waarvan op grond van de onderzoeksresultaten is aangetoond dat deze een statistisch significante relatie hebben met het al dan niet instellen van hoger beroep.

8.4.1 Achtergrondfactoren burger

Uit figuur 8.1 blijkt dat het inkomen van een burger, diens proceservaring en diens gebruik van rechtshulp van invloed zijn op de keuze voor hoger beroep. Er blijkt een zwak verband te bestaan tussen inkomen en het instellen van hoger beroep. Naarmate het inkomen van een individu hoger is, is de kans kleiner dat deze hoger beroep zal instellen. Daarnaast werd een zwak verband gevonden tussen eerdere proceservaring en de keuze voor hoger beroep. Naarmate een burger meer proceservaring heeft, is de kans groter dat in de huidige zaak wordt doorgeprocedeerd. Ook gebruik van rechtsbijstand blijkt van invloed op de keuze voor hoger beroep. Het gaat om een zwak, positief verband: burgers die een rechtshulpverlener inschakelen, kiezen vaker voor het instellen van hoger beroep. Leeftijd en geslacht staan niet in de figuur vermeld omdat uit het onderzoek blijkt dat deze factoren geen invloed hebben op het procesgedrag van burgers (paragraaf 7.2).

Figuur 8.1 Factoren die van invloed zijn op de keuze voor hoger beroep



Het gebruik van rechtshulp hangt mogelijk samenhang met het inkomen van een individu. In de literatuur wordt de term U-curve gebruikt om het verschijnsel te beschrijven dat vooral de hoge en lage inkomensklassen gebruik maken van rechtshulp, terwijl de middeninkomens dit in mindere mate doen. In dit onderzoek werd echter geen u-curve gevonden, maar een negatief lineair verband tussen inkomen en het gebruik van rechtshulp (zie paragraaf 7.3). Naarmate het huishoudinkomen hoger is, neemt het gebruik van rechtshulp af. De bevindingen van het onderzoek vormen dan ook geen indicatie voor een gebrekkige toegang tot het recht in de lagere inkomensklassen.¹

8.4.2 Procedure bij de rechtbank

Paragraaf 7.3 schetste hoe de procedure in eerste aanleg van invloed is op de beslissing om in hoger beroep te gaan. Er kon geen statistisch significant verband gevonden worden tussen de gemaakte kosten in eerste aanleg en de keuze voor hoger beroep. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van een burger ter zitting: dit lijkt geen invloed te hebben op het al dan niet instellen van hoger beroep.

De mate waarin de burger door de uitspraak wordt verrast, is wel van invloed op de keuze voor hoger beroep. Indien een burger door de uitspraak wordt verrast, is de kans groter dat hoger beroep wordt ingesteld. Het betreft een positief en zwak statistisch significant verband.

Ook de ervaren procedurele rechtvaardigheid is van invloed op de keuze voor hoger beroep. Procesdeelnemers met een positief oordeel over de gang van zaken bij de rechtbank gaan minder vaak in hoger beroep dan procesdeelnemers met een negatief oordeel over de procedure. Het gaat om een relatief sterk statistisch significant verband (paragraaf 7.3).

Uit de onderzoeksbevindingen kunnen we afleiden, dat de manier waarop de procedure wordt ingevuld van invloed is op de mate waarin tegen een uitspraak hoger beroep wordt ingesteld. Een rechter dient dus niet alleen ‘een mooie uitspraak te schrijven’, maar dient tevens de procedure vorm te geven op een wijze die voldoet aan de eisen van procedurele rechtvaardigheid. Daarbij horen onpartijdigheid, het bieden van de mogelijkheid van hoor en wederhoor, besluitvorming op basis van alle beschikbare informatie, respectvolle bejegening en het informeren van partijen over de te volgen procedure (paragraaf 4.5). We zagen in paragraaf 2.2 dat de rechter in eerste aanleg in het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting veel vrijheid heeft in de vormgeving van de procedure.

¹ Deze bevinding sluit aan bij eerder onderzoek (CEPEJ 2014, p. 81).

Dit maakt het mogelijk om maatwerk te leveren en de procedure zo mogelijk toe te spitsen op de omstandigheden van het geval.

8.4.3 Uitkomst van de zaak

Uit paragraaf 7.4 blijkt dat ook de ervaren rechtvaardigheid van de uitspraak van invloed is op het instellen van hoger beroep. Zoals verwacht, is de kans dat een burger hoger beroep instelt kleiner naarmate men de uitspraak als rechtvaardiger ervaart. Het verband tussen beide variabelen is vrij sterk en statistisch significant. Daarnaast blijkt dat ook de inhoud van de uitspraak van invloed is op de keuze voor hoger beroep. Naarmate de uitspraak minder sterk aansluit op de wensen van de burger is de kans dat hoger beroep wordt ingesteld groter.

Verder blijkt dat minder vaak hoger beroep wordt ingesteld naarmate respondenten tevredener zijn over de begrijpelijkheid van de tekst van de uitspraak, de inhoudelijke onderbouwing van de uitspraak en de mate waarin de uitspraak uitgaat van de juiste feiten. Het betreft statistisch significante verbanden. Van deze drie factoren bleek het oordeel over de inhoudelijke onderbouwing van de uitspraak de keuze voor hoger beroep het sterkst te beïnvloeden.

Uit figuur 8.1 blijkt daarnaast dat de ervaren distributieve rechtvaardigheid zowel wordt beïnvloed door de uitkomst van de zaak als door de ervaren procedurele rechtvaardigheid. Het betreft in beide gevallen een positief en statistisch significant verband.

8.4.4 Verwachtingen ten aanzien van de appelprocedure

Ten slotte blijkt uit de onderzoeksbevindingen dat de verwachtingen omtrent het hoger beroep de keuze voor hoger beroep mede bepalen. Conform de in hoofdstuk 4 geformuleerde verwachtingen blijkt dat naarmate het belang van een gegrondverklaring in hoger beroep groter is, ook de kans dat hoger beroep wordt ingesteld groter is. Verder blijkt dat er een vrij sterk statistisch significant verband bestaat tussen de geschatte kans op succes in hoger beroep en de kans dat een burger hoger beroep instelt. Naarmate de kans op succes hoger wordt ingeschat, is de kans groter dat een burger hoger beroep instelt. Van alle onderzochte factoren heeft de geschatte kans op succes de grootste invloed op het instellen van hoger beroep (paragraaf 7.6).

Appellanten blijken de kosten van een hoger beroep lager in te schatten dan berustenden. Dit verschil is echter niet significant (paragraaf 7.5). Waarschijnlijk komt dit doordat een relatief groot deel van de respondenten aangaf de

eventuele kosten van een hoger beroep niet goed in te kunnen schatten. De verwachte kosten van hoger beroep zijn een van meest genoemde redenen waarom geen hoger beroep wordt ingesteld, zo blijkt uit een van de open vragen in de enquête. Hoewel geen statistisch significant verband kan worden aangetoond, blijken de kosten van appel dus zeker een factor van betekenis te zijn.

8.5 Beleidsaanbevelingen omtrent de acceptatie van gerechtelijke beslissingen

‘Wat mij nu opvalt is dat een ‘mensenprobleem’ wordt gereduceerd tot een juridisch probleem [...] Iemand kan moreel in zijn recht blijken te staan en juridisch steeds het onderspit delven.’ Respondent 208

Uit de appelpercentages in paragraaf 3.4 blijkt dat dat in bestuursrechtelijke zaken relatief vaak wordt geappelleerd. In een aantal rechtsgebieden wordt tegen de helft van de appellabele uitspraken hoger beroep ingesteld. De filterwerking van de beroepsprocedure is daarmee lager dan de filterwerking van de verplichte voorprocedure. De relatief hoge appelpercentages worden vooral veroorzaakt door burgers en in veel mindere mate door bestuursorganen (paragraaf 3.5). Dit terwijl burgers een relatief kleine kans op succes hebben in hoger beroep (paragraaf 3.6).

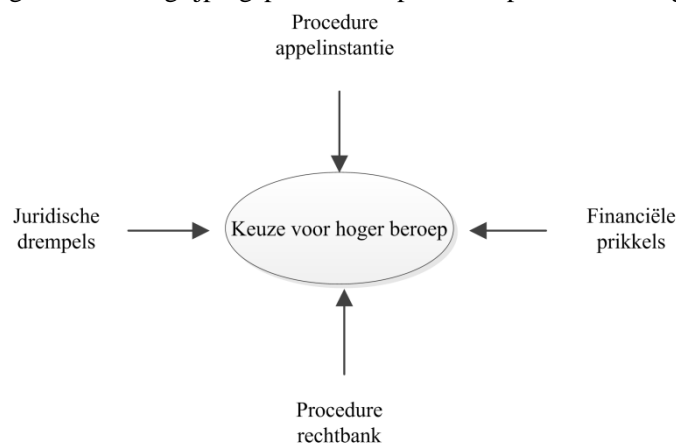
Betekent dit dat burgers ‘te vaak’ appelleren in bestuursrechtelijke zaken? Dat is een conclusie die op basis van de onderzoeksbevindingen niet kan worden getrokken. Er is immers geen objectief optimaal appelpercentage te geven. Wel ligt voor de hand dat de huidige relatief lage zeefwerking van de beroepsfase, mede in het licht van doelmatigheidsoverwegingen en de functie die door de wetgever aan het hoger beroep is toegekend, als onwenselijk wordt gezien. In deze paragraaf worden daarom aanbevelingen gedaan aan de wetgever en de bestuursrechter om de acceptatie van gerechtelijke beslissingen in bestuursrechtelijke zaken te vergroten.

Mogelijke instrumenten kunnen in vier richtingen worden gevonden, zoals is weergegeven in figuur 8.2.² Ten eerste kan worden gedacht aan veranderingen in de zaaksbehandeling en kwaliteitszorg bij de rechtbanken. Daarnaast kan een hogere acceptatie van gerechtelijke beslissingen worden bereikt door middel van juridische regels die een drempel vormen doordat ze de kosten voor het instellen

² De vier aangrijpingspunten zijn gebaseerd op Boekema, Herweijer en Marseille 2012, p. 40-41.

van hoger beroep verhogen. Daarnaast kan worden gedacht aan een directe verandering in de kosten van hoger beroep: een financiële prikkel die de acceptatie van de uitspraak zal stimuleren. Een sterke verhoging van de griffierechten is hier een voorbeeld van, net als een verlaging van de toevoeging vanuit de Raad voor de rechtsbijstand. Ten slotte kunnen ook veranderingen in de inrichting van de procedure van hoger beroep het appelgedrag van burgers beïnvloeden. In deze paragraaf worden, op basis van de onderzoeksbevindingen, aanbevelingen gedaan op de vier genoemde aangrijpingspunten.

Figuur 8.2: Aangrijpingspunten acceptatie uitspraak door burger



8.5.1 De procedure bij de rechtbank

De afgelopen jaren heeft in het bestuursprocesrecht de nieuwe zaaksbehandeling haar intrede gedaan (zie paragraaf 2.2). Zoals we eerder zagen, houdt deze aanpak in dat de rechter op een regiezitting de kern van het geschil helder probeert te krijgen. Vervolgens beoordeelt de rechter samen met partijen op grond van de kenmerken van de zaak welke oplossing het meest passend is om het geschil te beëindigen. Op de regiezitting dient helderheid te ontstaan over de bewijspositie van partijen. De rechter zou door deze werkwijze beter in staat moeten zijn om in een vroeg stadium te beoordelen welk bewijs eventueel nog dient te worden geleverd door partijen. Indien de bewijsposities van partijen ter zitting zijn besproken, zal de uitspraak voor partijen naar verwachting minder als een verrassing komen.

In de praktijk van de nieuwe zaaksbehandeling blijkt dat de aanpak ter zitting sterk verschilt van rechter tot rechter. Lang niet altijd wordt ter zitting inzicht gegeven in de bewijspositie van partijen. Indien dit wel gebeurt, kan dit kan worden gecombineerd met het geven van een bewijsopdracht en aanhouding

van de zaak. Een dergelijke aanhouding van de zaak kan de doorlooptijd van de procedure verlengen en wordt dan ook lang niet in alle zaken toegepast.³

Uit de bevindingen in paragraaf 6.5 blijkt dat meer dan de helft (55%) van de respondenten in de steekproef werd verrast door de uitspraak. Dit is des te meer opmerkelijk, aangezien negen op de tien respondenten ter zitting aanwezig waren (paragraaf 6.4). Uit paragraaf 7.4 blijkt daarnaast een statistisch significant verband tussen de mate waarin de burger door de uitspraak wordt verrast en het wel of niet instellen van hoger beroep. Indien de uitspraak als een verrassing komt, is de kans dat hoger beroep wordt ingesteld groter. Op basis van deze onderzoeksbevindingen kan worden aangenomen dat een beter inzicht in de eigen bewijspositie leidt tot een kleinere kans dat hoger beroep wordt ingesteld. Zeker indien een bewijsopdracht wordt gegeven waarin heldere criteria worden geformuleerd omtrent het te leveren bewijs, kan worden verwacht dat de burger een accuratere verwachting heeft van de inhoud van de uitspraak, mocht deze bewijsopdracht niet slagen.

Het in kaart brengen van de rechtspositie van de burger ten tijde van de regiezitting verdient daarnaast aanbeveling, omdat dit de burger in staat stelt zijn kans op succes in hoger beroep beter in te schatten. Uit paragraaf 7.6 blijkt dat de geschatte kans op succes in hoger beroep de belangrijkste factor is die het wel of niet instellen van hoger beroep bepaalt. Bovenstaande onderzoeksbevindingen leiden daarom tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1: Indien blijkt dat de eiser in de beroepsprocedure geen goed beeld heeft van zijn bewijspositie, dient de bestuursrechter in eerste aanleg hierin inzicht te verschaffen, mogelijk door het geven van een bewijsopdracht.

Naast de nieuwe zaaksbehandeling wordt door de rechtspraak op diverse andere wijzen getracht om de kwaliteit te bewaken en zo nodig te verbeteren.⁴ Sommige nieuwe werkwijzen hebben vooral te maken met de bejegening van de burger ter zitting, terwijl andere werkwijzen vooral trachten de inhoud van de uitspraak te verbeteren.

Uit de analyses in paragraaf 7.4 blijkt dat de wijze waarop de uitspraak is gemotiveerd, bijdraagt aan een hogere acceptatie van gerechtelijke uitspraken. Er is sprake van een vrij sterk verband tussen de tevredenheid met de motivering van de uitspraak en het instellen van hoger beroep. Het oordeel over de motivering van de uitspraak verklaart 13% van de variatie in het instellen van hoger beroep (paragraaf 7.4.4). De vormgeving van de procedure heeft een

³ Verkruijsen en Doornbos 2014, p. 62.

⁴ Binnen het programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI) huist een scala aan projecten, zoals de pilot burenenrechter.nl.

minder grote invloed: de ervaren procedurele rechtvaardigheid verklaart 8% van de variatie in het instellen van hoger beroep. Uit de onderzoeksbevindingen is daarom af te leiden dat het instellen van hoger beroep in sterkere mate afhangt van de wijze waarop de uitspraak is gemotiveerd dan van de ervaren rechtvaardigheid van de procedure. Deze bevindingen zijn in lijn met eerder empirisch onderzoek.⁵

Paragraaf 6.4.4 schetste een beeld van de mening van burgers over diverse aspecten van de procedure bij de rechtbank en de daaruit voortvloeiende uitspraak. Uit de hier beschreven onderzoeksuitkomsten blijkt dat het merendeel van de respondenten (74%) tevreden is over de mate waarin de rechter hen met respect behandelt. Daarnaast is de overgrote meerderheid van de ondervraagden (61%) tevreden over de mate waarin men de ruimte werd geboden om zijn eigen verhaal te doen.

Over de uitspraak is men beduidend vaker ontevreden dan over de procedure. Zo is iets meer dan de helft (56%) van de burgers is tevreden over de begrijpelijkheid van de uitspraak. Deze lage score kan worden verklaard vanuit de complexiteit van rechterlijke uitspraken. Uit onderzoek van Langbroek e.a. blijkt dat uitspraken in het bestuursrecht als moeilijk tot zeer moeilijk leesbaar kunnen worden gekwalificeerd.⁶ Daarnaast is slechts 22% van de ondervraagde respondenten tevreden over de mate waarin in de uitspraak wordt uitgegaan van de juiste informatie. Ten slotte is slechts 19% van de ondervraagden tevreden over de motivering van de uitspraak (paragraaf 6.5.2).

Bij bovenstaande, relatief lage, percentages moet worden bedacht dat alle respondenten in de uitspraak (deels) in het ongelijk waren gesteld. Desondanks is op basis van de onderzoeksbevindingen te verwachten dat een hogere tevredenheid op bovenstaande aspecten zal leiden tot een grotere acceptatie van bestuursrechtelijke uitspraken (paragraaf 7.4). Bovenstaande bevindingen leiden tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2: Bij de vormgeving van projecten van kwaliteitszorg, gericht op het verminderen van het aantal hoger beroepen, dient aandacht te worden besteed aan de verbetering van de motivering van de uitspraak.

8.5.2 Juridische drempels

Bij de opzet van de Awb heeft de wetgever ernaar gestreefd om het procesrecht zo eenvoudig mogelijk te houden, zodat burgers en bedrijven zonder deskundige

⁵ Zie voor een overzicht Van Velthoven 2011, p. 10.

⁶ Langbroek e.a. 2014, p. 73.

bijstand zelf kunnen procederen. In bestuursrechtelijke procedures bij de rechtbank en bij de appelinstanties bestaat dan ook geen verplichte procesvertegenwoordiging (paragraaf 2.2). Uit empirisch onderzoek blijkt dat het, ondanks de bedoelingen van de Awb-wetgever, in de praktijk voor burgers niet altijd even gemakkelijk is om zonder deskundige hulp te procederen. Een mogelijke oplossing voor dit probleem is het invoeren van verplichte procesvertegenwoordiging in bestuursrechtelijke zaken. Men zou kunnen veronderstellen dat dit tevens leidt tot lagere appelpercentages in bestuursrechtelijke zaken. Van een professionele gemachtigde mag immers een meer doordachte processtrategie worden verwacht.⁷

Uit de onderzoeksbevindingen in paragraaf 7.5 blijkt dat het merendeel van de appellanten de kans op succes in hoger beroep overschat. De aanwezigheid van een gemachtigde heeft geen invloed op de geschatte kans op succes, zo blijkt uit de vergelijking van de geschatte kans op succes voor de procesdeelnemers met en zonder gemachtigde. Daarnaast blijkt uit de onderzoeksbevindingen in paragraaf 7.3 dat burgers die met hulp van een advocaat procederen vaker in hoger beroep gaan dan degenen zonder advocaat. Op basis van de onderzoeksgegevens kan daarom niet worden aangetoond dat de aanwezigheid van een gemachtigde leidt tot een meer doordachte processtrategie van burgers in bestuursrechtelijke procedures. De gegevens in dit onderzoek, suggereren niet dat dit leidt tot een hogere acceptatie van bestuursrechtelijke uitspraken. Deze bevindingen zijn in lijn met de conclusies uit eerder empirisch onderzoek (paragrafen 4.3, 4.6.2).

Overigens dient te worden opgemerkt dat een gemachtigde natuurlijk veel meer toegevoegde waarde heeft dan alleen de advisering over de keuze voor hoger beroep en het inschatten van de kans op succes in hoger beroep. Hoewel er geen redenen zijn om aan te nemen dat verplichte procesvertegenwoordiging in bestuursrechtelijke zaken zal leiden tot het minder vaak instellen van hoger beroep, zijn er natuurlijk andere redenen om voor te pleiten voor de verplichte aanwezigheid van een gemachtigde.⁸

In hoofdstuk 2 werden twee andere mogelijkheden besproken voor het verlagen van het aantal hoger beroepen: een grievensstelsel en een verlofstelsel. Een grievensstelsel verhoogt de kosten (in tijd, geld en moeite) van appel en leidt daarom naar verwachting tot minder hoger beroepen. Met een grievensstelsel is in vreemdelingenzaken al ervaring opgedaan. In deze zaken zijn appellanten verplicht om hun grieven tegen de uitspraak in het beroepschrift te vermelden. Daarnaast heeft de appelrechter de mogelijkheid om het oordeel in de uitspraak te beperken tot de aangevoerde grieven. Deze afdoeningsmogelijkheid is geïntroduceerd om te kunnen voldoen aan de verkorte afdoeningstermijnen in

⁷ Barkhuysen e.a. 2007, p. 303-304.

⁸ Röben 2001.

vreemdelingenzaken. Een voordeel van een dergelijk grievenstelsel met verkorte termijnen is dat partijen snel duidelijkheid hebben over hun rechtspositie (paragraaf 2.5).

Naast een grievenstelsel kan ook worden gedacht aan een verlofstelsel, waarbij hoger beroep slechts kan worden ingediend indien de zaak aan specifieke criteria voldoet. Het kan gaan om inhoudelijke criteria of om formele criteria. In Wahv-zaken geldt al een verlofstelsel, waarbij de rechtbank beoordeelt of een zaak in aanmerking komt voor hoger beroep. Enkel zaken boven een bepaald drempelwaarde worden in tweede instantie beoordeeld. Een verlofstelsel voor hoger beroep in bestuursrechtelijke zaken geldt op dit moment in het Duitse bestuursprocesrecht. Artikel 124 *Verwaltungsgerichtsordnung* noemt vijf criteria op grond waarvan een zaak in aanmerking komt voor hoger beroep. Een van deze criteria is dat de uitspraak van de rechtbank afwijkt van een eerdere uitspraak van een hoogste rechter.⁹

Net als een grievenstelsel verhoogt een verlofstelsel de kosten die een burger moet maken voor het instellen van hoger beroep. Ook in een verlofstelsel zal de burger namelijk dienen te beargumenteren waarom de uitspraak van de lagere rechter onjuist is. Bovendien zal aannemelijk moeten worden gemaakt dat aan de criteria voor verlop is voldaan. Als gevolg van de stijging van de proceskosten kan worden verwacht dat burgers minder vaak verzoeken tot hoger beroep zullen indienen. In Duitsland heeft het verlofstelsel inderdaad een dergelijk ontmoedigingseffect gehad.¹⁰ Een voordeel van een dergelijk verlofstelsel is dat er een selectie plaatsvindt van kansrijke zaken, terwijl zaken zonder reële kans op succes niet doorgaan naar hoger beroep. Een verlofstelsel biedt daarom de appelinstantie ruimte om zich te richten op haar kerntaken: het bieden van ruimte aan rechtzoekenden in kansrijke zaken om de uitspraak van de rechtbank te laten toetsen en het bewaken en bevorderen van de rechtseenheid en rechtsontwikkeling. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 3: Indien juridische barrières worden overwogen ter vermindering van het aantal hoger beroepen, verdient een grievenstelsel of verlofstelsel de voorkeur boven het invoeren van verplichte procesvertegenwoordiging.

8.5.3 Financiële prikkels

We zagen eerder dat griffierechten deels een drempelfunctie hebben, die de kans verkleint dat wordt geprocedeerd over zaken waarvan ofwel de uitkomst al van

⁹ Zie ook De Poorter en De Graaf 2011, p. 255.

¹⁰ Marseille, De Graaf en Smit 2007, p. 63.

tevoren vast staat ofwel waarbij het belang van de zaak relatief gering is. De afgelopen jaren zijn voorstellen gedaan voor een sterke verhoging van de griffierechten, vooral voor het instellen van hoger beroep. Een wetsvoorstel met deze strekking is in 2012 ingetrokken.¹¹

Uit de bevindingen in paragraaf 7.6.3 blijkt dat de verwachte kosten een van de belangrijkste redenen vormen om af te zien van het instellen van hoger beroep. Ongeveer driekwart (73%) van de ondervraagde berustenden gaf desgevraagd aan dat kosten en rol speelden bij deze keuze. Deze bevindingen zijn in lijn met eerder onderzoek, waaruit blijkt dat een sterke verhoging van de griffierechten zal leiden tot een grote afname van het gebruik van de appelprocedure.¹²

Uit paragraaf 6.3.2 blijkt dat in bestuursrechtelijke zaken relatief vaak over belangen wordt geprocedeerd die niet goed op geld waardeerbaar zijn. In ongeveer een op de zeven gevallen (14%) betreft de rechtszaak een dergelijk belang, zoals een mogelijke verslechtering van de leefomgeving. Indien de zaak wel een op geld waardeerbaar belang betreft gaat het relatief vaak om een laag bedrag: in meer dan de helft van de gevallen (57%) een bedrag tot € 5.000. Op grond van deze bevindingen is aannemelijk dat indien de griffierechten voor hoger beroep sterk worden verhoogd, dit vooral in bestuursrechtelijke zaken zal leiden tot een sterke afname van het aantal appellen.

Daarnaast blijkt uit de onderzoeksbevindingen dat burgers het lastig vinden om de kosten van een eventueel hoger beroep in te schatten. Ongeveer een derde van de ondervraagde burgers kon geen schatting geven van de kosten van een eventueel hoger beroep (paragraaf 7.5.2). Juist in een dergelijke situatie, waarin men onzeker is over de kosten, kan worden verwacht dat een stijging van de griffierechten een ontmoedigend effect heeft op procesdeelnemers.

Concluderend kan worden aangenomen dat een verhoging van de griffierechten ertoe zal leiden dat minder zal worden geappelleerd, ook in kansrijke zaken waar het bestuursorgaan en de lagere rechter evidente fouten hebben gemaakt. In gevallen waarin het financiële belang van de zaak lager is dan de griffierechten is te verwachten dat vaak niet zal worden doorgeprocedeerd, ook niet indien in eerste aanleg fouten zijn gemaakt. Dit nadeel doet zich niet voor bij andere alternatieven, zoals een grievenstelsel of verlostelsel. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 4: Indien wordt gekozen om de toegang tot hoger beroep te beperken voor minder kansrijke zaken verdient een verhoging van de griffierechten niet de voorkeur.

¹¹ Bauw, Van Dijk en Van Tulder 2012.

¹² Van Tulder 2014.

8.5.4 *De procedure in hoger beroep*

De wetgever is van plan om het huidige stelsel van bestuursrechtspraak in hoger beroep te centraliseren. De huidige plannen omvatten een verdere functionele scheiding van taken binnen de Raad van State en de opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Op hoofdlijnen zal het nieuwe stelsel erop neerkomen dat de rechtsmacht in geschillen die door de Centrale Raad worden behandeld bij de hoven worden ondergebracht. De rechtsmacht in geschillen die door het College worden behandeld wordt ondergebracht bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹³

Uit paragraaf 2.3 blijkt dat het huidige systeem van hoger beroep relatief ingewikkeld is, met vier instanties die in hoger beroep bevoegd kunnen zijn. Het is daarom opvallend dat de respondenten bij de open vragen niets hebben gezegd over onduidelijkheden m.b.t. de bevoegde appelinstantie. Dat wijst erop dat het gaat om een probleem dat vooral wordt ervaren door de beroepsgroep zelf, en niet of nauwelijks door rechtzoekenden. Als gevolg van rechtsmiddelenclausules, doorverwijsplichten en verschoonbaarheid van termijnoverschrijding bij ontbrekende en/of onjuiste informatievoorziening, komt de burger steeds bij de bevoegde bestuursrechter terecht (paragraaf 7.6.3).

Een ander mogelijk argument dat pleit voor centralisatie is het creëren van meer eenheid in de uitleg van de toepasselijke Awb-bepalingen. Centralisatie van bestuursrechtspraak zou het in deze visie mogelijk moeten maken dat de rechtseenheids- en rechtsontwikkelingsfunctie van het hoger beroep beter wordt gediend. Uit paragraaf 2.5 blijkt echter dat er geen sprake is van grote verschillen in de afdoening van zaken tussen de appelinstanties. Voor zover er verschillen bestaan in de afdoening van zaken, gaat het om uitzonderingen op het Awb-regime die in bepaalde typen zaken tot stand zijn gebracht als resultaat van een bewuste keuze van de wetgever. Er zijn dus geen aanwijzingen dat de rechtseenheids- en rechtsontwikkelingsfunctie van het hoger beroep in de huidige situatie niet goed kan worden verwezenlijkt. Daarnaast moet worden bedacht dat in het voorgestelde systeem met twee hoogste bestuursrechters waarschijnlijk verschillen in jurisprudentie zullen blijven bestaan.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 5: De veronderstelde voordelen van de geplande reorganisatie van de hoogste appelrechters voor het rechtssysteem dienen beter te worden onderzocht.

¹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 29279, 200.

Summary

The preceding years have seen a number of projects initiated by the Dutch judiciary, aimed at lowering the number of appeals of citizens at the appellate courts. However, little is known of the effects of such programmes on appeal rates. Until now, little empirical research has been conducted on this topic. Especially in the Netherlands, few studies exist on the interplay between the legal system and citizens' individual litigation strategies.

The main research question of this study is the following:

Which are the most important determinants of citizens' acceptance of judicial decisions in administrative law cases?

The term acceptance refers to a citizens' choice not to institute proceedings against a court ruling. This does not necessarily imply that the citizen agrees with the judgement: the citizen can choose not to appeal for other reasons. The present study clearly distinguishes between the acceptance of a court decision and the degree to which a court decision is perceived to be fair.

The study focuses on five types of determinants in particular: the legal framework, citizens' individual characteristics (income, age etc.), the proceedings at the court of first instance, the content of the judgment and citizens' expectations regarding the appellate court proceedings.

It focuses on appeals by citizens in administrative proceedings. Dutch litigants in administrative law cases appeal quite often – appeal rates are higher than in civil law cases. As a result, a research focus on administrative law cases provides greater opportunity to understand the acceptance of court judgments. Regardless of this focus, the main findings of this study are of interest and importance to understand the acceptance of court judgments by citizens in other fields of law as well. The study is interdisciplinary in nature, combining legal and empirical methods in a socio-legal studies approach.

Below, the relevant legal framework, the theoretical background and the research methodology will be outlined. Then, I will highlight the most important findings of the study. I will first describe the motives that citizens themselves mentioned as their main reason for filing an appeal. In addition, the empirical data will be used to investigate the role played by the stakes of the case, the estimated costs of appeal and the estimated chances of success at the appellate

court. Subsequently, the relationship of procedural and distributive justice to the choice to appeal will be described. The final paragraph summarizes my main conclusions based on these findings.

Dutch administrative procedural law

Administrative procedural law concerns the legal protection of citizens who experience a conflict with an administrative authority. In the Netherlands, such proceedings usually centre around a decision taken by the public authority concerned. If a citizen wants to initiate proceedings against such a decision, the first step usually involves starting an objection procedure at the administrative body that made the contested decision. The administrative body will then reconsider its decision. When the administrative body chooses to leave the decision intact, the citizen can apply for a judicial review at a district court. During the procedure at the district court, the judge will evaluate the legality of the decision under scrutiny. After the judgment from the district court is delivered, in most administrative law cases there is the possibility to file an appeal. The judgment can be appealed by both the citizen and the administrative body involved. Appeals can be filed both on questions of law and on facts.

Within the field of administrative law, there are four courts of appeal: the general Court of Appeal (*gerechtshof*),¹ the Central Appellate Administrative Court (*Centrale Raad van Beroep*), the Judicial Department of the Council of State (*Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*) and the Administrative High Court for Trade and Industry (*College van Beroep voor het bedrijfsleven*). Appeals are filed at one of these courts, based on the questions of law and the facts involved. Despite this division in competence, the applicable procedural rules are for the major part the same. The courts of first instance and the appellate courts apply the rules laid down in the General Administrative Law Act (GALA). The interpretation of these provisions by the courts does not differ to a large extent, although dissimilarities have emerged on some aspects. Recently, the appellate courts have actively sought to diminish such differences.

¹ In addition to criminal and civil cases, the Courts of Appeal deal with appeals against tax assessments in their capacity as an administrative court.

Theoretical background

To understand the decision to appeal, some insight is needed in decision-making processes in general. We can distinguish between two perspectives on decision-making that are relevant in this context. The calculating citizen weighs the pros and cons of several options and then decides what course of action to take. The appraising citizen, on the other hand, takes decisions on the basis of his or her perceptions of justice. Both perspectives will be outlined below.

The calculating citizen

The calculating citizen is an individual who is intentionally pursuing certain private goals and who is trying to make public authorities behave in ways that are favourable for these goals. This interpretation builds on rational choice theory, a theory which assumes that individuals, when making choices, try to maximise expected utility.²

If we apply rational choice theory to the decision to appeal, we can expect that citizens will appeal for a review of the case when the estimated chance of winning the appeals procedure multiplied by the benefits obtained by winning the procedure exceed the expected costs of the appeal.³

The appraising citizen

The concepts of procedural and distributive justice provide an alternative perspective to understand why citizens may want to appeal for review. According to this perspective, individuals are concerned with whether they are treated well as a member of society: they want to be treated with fairness and respect.

Distributive justice refers to the distribution of benefits and burdens among individuals in society. It states that when an individual is confronted with a decision by an authority (such as a judge) he or she will assess the fairness of that decision by referring to certain distributive rules. There are several

² It has today become commonly accepted that rationality is bounded. Several studies have described the various effects resulting from bounded rationality, such as the sunk cost phenomenon. For this study, I have formulated hypothesis derived from these studies and used the research data to test these. However, these results will not be discussed in this summary.

³ In some procedures, benefits may be attached to postponing the moment a final decision is reached by a judge. For legal reasons, these benefits do not play an important role in administrative law.

principles by which fairness can be judged, including merit, equality and need. Individuals use these concepts separately or in combination when they evaluate the fairness of a decision that concerns them.

In this study, distributive justice was measured by asking respondents to rate the court judgment with respect to the degree to which the judgement reflected their personal situation (need). Moreover, respondents were asked to rate the judgment with respect to the degree to which it was in line with legal rules (equality). Finally, respondents were asked to rate the judgment considering whether they received what they thought they were entitled to (equity).

While distributive justice relates to the fairness of an outcome, the concept of procedural justice underlines the importance of the procedure that was followed to reach this outcome. In the context of a court procedure, the concept emphasizes that citizens are sensitive to the manner in which judicial decisions are reached. Citizens who feel that the judge treated them fairly will often perceive the ensuing judgment to be fair as well.

In this study, procedural justice was measured by measuring citizens' attitudes towards five aspects of the procedure at the district court. These were the ability of the judge (is he or she skilled and was he or she well-prepared during the court session?), the impartiality of the judge (was he or she impartial and did he or she conceive the situation from the citizen's point of view?), voice (could the citizen defend his or her point of view?), information provision (was the court procedure clearly explained?) and respect (did the judge show respect for the citizen?). Together, these five aspects measured the degree to which the court procedure was perceived as just.

Data collection

Data was collected in three fields of administrative law: social assistance benefits, tax law and construction law.⁴ These three fields were chosen because they give an overview of public law court cases; the cases included in the sample involve various public bodies and a broad range of individual citizens. Moreover, the three largest courts of appeal in the Netherlands are included in

⁴ To be specific, this included cases on the basis of the Work and Social Assistance Act, tax cases (both national taxes and local taxes) and cases involving a building permit and/ or an environmental permit. These permits are issued on the basis of the Environmental Permitting General Provisions Act.

the sample: the general courts of appeal, the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State and the Central Appeals Tribunal.⁵

The research was carried out in cooperation with the Dutch Council for the Judiciary and four district courts. The district courts selected all judgments that were delivered in the last six months within the three chosen legal fields in which an appeal had been possible. Citizens in these cases received a letter from the Council for the Judiciary, which told them about the study and invited them to take part. Respondents could either complete the questionnaire directly online or they could schedule a telephonic interview.

In total, 1422 letters were sent to respondents, generating 323 completed questionnaires. The respondents who had won their case at the district court were excluded from the study, as these individuals usually did not have any incentives to file an appeal. This resulted in 241 questionnaires that could be used for the analysis, a response of approximately 17%. Of these respondents, approximately two-third did not file an appeal. These figures are in line with the overall appeal rate in administrative law. The citizens who had appealed had not yet received a judgment from the court of appeal.⁶ Although the study included both individuals and organisations, almost all respondents (98%) were individuals. Only two percent of the respondents litigated on behalf of a company or NGO. This figure can be accounted for by the type of legal cases included in the study.

Results

Most important motives for appealing mentioned by citizens

The respondents who had appealed were asked to state their most important reason for doing so. The answers were classified into seven categories and are shown in table 1.

⁵ Cases at the Trade and Industry Appeals Tribunal were not investigated as this tribunal handles only a small fraction of all appeals in public law cases.

⁶ The questionnaire asked citizens whether a judgment had been delivered by the court of appeal. If this was the case, then they were excluded from this study.

Table 1 Most important reason for appealing

Reason	%
<i>Perspective of the calculating citizen</i>	
1 I expect a more favourable judgment from the court of appeal	37%
2 The personal consequences of the district court judgment are large	9%
3 I appeal as this has suspensive force with regard to the court judgment	1%
4 I have new arguments that I can present to the court of appeal	1%
<i>Perspective of the appraising citizen</i>	
5 I expect a better judge, who will take my case more seriously	33%
6 I expect a more understandable judgment from the court of appeal	16%
7 It's a matter of principle	3%
Total	100%

N = 70, missing values = 8

From table 1, it follows that the arguments mentioned by respondents to appeal for review can be linked to the perspectives of the calculating citizen and the appraising citizen. The two types of arguments are mentioned approximately with the same frequency. Another thing that meets the eye is that relatively few respondents appeal primarily on principle (category 7). Furthermore, it can be noted that very few respondents appeal primarily for the sake of the suspensive force of the appeals procedure. This is to be expected, as an appeals procedure in administrative law often does not have suspensive force.

Moreover, it is surprising that a relatively large group files an appeal with there being no new evidence or new arguments to bring forward. As follows from table 1, only 1% of respondents mention that new arguments were the most important reason for appealing for review. In a separate question, respondents were asked whether they had any new arguments and/or new evidence to present to the court of appeal at all. From these results, it appeared that 57% had any new arguments that they could put forward at the court of appeal and 46% had any new evidence that they could present at the court of appeal.

Most important motives for not appealing mentioned by citizens

The respondents who had chosen not to appeal were also asked to state their most important reason for doing so. The answers were classified into eleven categories and are shown in table 2 below.

From table 2, it follows that the reasons for not filing an appeal diverge widely. The reason mentioned most often by respondents is that they see the chances of success as fairly small. Other respondents focus on the costs of a

court procedure, both in terms of financial costs as well as in terms of time consumed and the annoyance or stress that such a procedure entails. These costs (categories 3,5,7 and 10) are mentioned by 25% of the respondents as the primary reason for choosing not to appeal.

Table 2 Most important reason for not appealing

Reason	%
<i>Perspective of the calculating citizen</i>	
1 The chance of a better outcome is small	39%
2 I expect the costs to be too high	12%
3 The personal consequences of the court judgment are limited	11%
4 I expect that an appeal would take too long	5%
5 Appeal was not possible due to procedural mistake	5%
6 I did not feel like having another legal procedure	5%
7 I expect that the other party and I can reach an understanding	3%
8 I am trying to solve the conflict by means of another legal procedure	3%
9 I expect that an appeal would give me too much stress	3%
10 An appeal would probably lead to a less favourable judgment	1%
<i>Perspective of the appraising citizen</i>	
11 I accept the court judgment	13%
Total	100%

N = 153, missing values = 10

More than one in every ten respondents stated that they did not appeal as they accepted the judgment of the court of first instance. This figure seems quite low but we should keep in mind that none of the respondents received a favourable outcome while the stakes in most court procedures are quite high. Some respondents stated that they would have liked to appeal, but that this was not possible anymore because of procedural reasons. This often had to do with the appeal period, which has a strict deadline. For various reasons, the respondents had not filed an appeal within the appeal period, after which they were told by an official that an appeal was not possible anymore.

It should be noted that hardly anyone thinks that an appeal would lead to a more unfavourable judgment. This finding can be attributed to the nature of the cases chosen for the research: none of the respondents chosen for the study received a favourable judgment. Finally, we see that approximately one in ten respondents indicates that the personal consequences of the district court judgment were fairly small and that this was their most important reason for not filing an appeal.

The decision to appeal from the perspective of the calculating citizen

We saw above that from the perspective of the calculating citizen, the interests at stake will be important determinants of the decision to appeal. This is also the case for the estimated costs of an appeal and the estimated chance of success. The research findings were used to statistically test the influence of these variables on the acceptance of court decisions.

The interests at stake were measured by asking respondents whether they could put a price on the stakes. This was not always possible; in disputes between neighbours concerning building permits, for example, the interests at stake had to do with deteriorating living conditions. From the results of a Kendall's tau-c test for those respondents who could express the stakes in financial terms, it followed there was a weak positive relationship between the stakes of the case and the decision to appeal.⁷ In other words, if the stakes in a given case were higher, respondents were more likely to appeal for review. The interests at stake explained 5% of the variance in appealing for review.⁸

An analysis was also carried out to test whether respondents were less likely to appeal when they estimated the costs of the appeal to be higher. Respondents were asked to estimate the costs of appeal; an independent samples t-test was used to test if there were significant differences between the group who appealed and the group who did not. Some differences were found: those who appealed estimated the costs of another legal procedure to be lower (mean €1,544; variance €4,219) than those who did not appeal (mean €2,135; variance €5,611).

These results suggest that respondents appeal less often when they estimate the costs of an appeal to be higher. However, this finding is not statistically significant,⁹ probably due to the high variance in both groups. From the remarks made by respondents during the telephonic interviews, it appears that citizens find it difficult to estimate the costs of an appeal. However, we saw earlier that the costs of an appeal are the most important reason why citizens choose not to appeal. We can therefore conclude that, although no statistically significant inferences can be drawn, the estimated costs seem to play a decisive role in the decision to appeal.

Furthermore, it was tested whether the estimated chance of success influences the decision to appeal. The estimated chance of success was measured on a five-point scale, ranging from 'very small chance' to 'very large

⁷ $\tau=0.22$, $p<0.01$, $n=162$.

⁸ The financial stakes were measured by six categories, the lowest category being <5.000. Most respondents turned out to fall within the lowest category. A stronger relationship might have been found if the cases had been more evenly distributed across the categories.

⁹ $T=0.67$, $df=158$, $p>0.05$ in a one-tailed test.

chance'. The relationship between the estimated chance of success and the decision to appeal was measured by means of a Kendall's tau-c test. It appears that there is a relatively strong positive relationship between the estimated chance of success and the decision to appeal.¹⁰ We see from these figures that citizens who estimate the chance of success to be higher are more likely to file for appeal. The estimated chance of success explains 19% of the variation in filing an appeal, which indicates a strong relationship between the two variables.¹¹

The decision to appeal from the perspective of the appraising citizen

The questionnaire contained nine closed-ended questions that measured procedural justice and three closed-ended questions that measured distributive justice. On the basis of these questions, two scales could be constructed: one that measured distributive justice and one that measured procedural justice.

The findings of the study show evidence for a direct relationship between distributive justice and the choice to appeal for review. From the results of an independent samples t-test, it follows that the score on the distributive justice scale is lower for those who appeal (mean 5.4, variance 2.0) than for those who do not appeal (mean 7.4, variance 2.7).¹² The difference is statistically significant at the 1% level.¹³ Moreover, it was found that 18% of the variation in filing an appeal could be attributed to perceived distributive justice.¹⁴ We can therefore conclude that the perceptions of a citizen about the fairness of a court judgment influence the decision whether or not to appeal for review.

The relationship between procedural justice and the choice to appeal for review was also tested by means of an independent samples t-test. From the results, it follows that those who appeal rate the fairness of the procedure lower (mean 25.2, variance 7.8) than those who do not appeal (mean 29.7, variance 7.0).¹⁵ The differences were statistically significant at the 1% level.¹⁶ 8% of the

¹⁰ $\tau=0.44$, $p<0.01$, $n=221$.

¹¹ As the survey was taken after respondents had decided to file an appeal, these findings might reflect a justification after the event. We cannot be sure of a causal relationship but such a relationship seems plausible.

¹² The distributive justice scale constructed ranges from 3 to 15, the result of adding the outcomes of three questions with a three-point Likert scale.

¹³ $T=5.8$, $df=146.4$, $p<0.001$ in a two-tailed test.

¹⁴ Cohen's D was 0.94 and r was 0.43 which is fairly high.

¹⁵ The procedural justice scale constructed ranges from 9 to 45, the result of adding the outcomes of nine questions with a three-point Likert scale.

¹⁶ $T=4.1$, $df=201$ and $p<0.001$ in a two-tailed test.

variance in filing an appeal could be explained by perceived procedural justice.¹⁷ From these figures, it follows that perceived procedural justice influences an individual's decision to appeal for review.

These findings show that citizens are not only concerned with the outcome of a court procedure, but also with the nature of the court proceedings. These findings can perhaps be attributed to the fact that most respondents were aware of the proceedings at the district court. The majority of the respondents (90%) had been present at the court session and from the comments they made during the surveys, it appeared that most citizens had formed a clear opinion about the judge and the court procedure.

Conclusions

The results of this study show that the choice to appeal for review cannot be explained by a cost-benefit analysis only; the perspective of the calculating citizen gives no complete picture of the acceptance of court decisions. The perspective of the appraising citizen, who is concerned with distributive and procedural justice, is also needed to explain the decision to appeal for review.

In the Netherlands, courts have recently initiated projects aimed at increasing the quality of the primary processes and the quality of the judgment itself. From the findings of this research one might expect that such projects could lead to a higher acceptance of court decisions. From this research, it follows that these effects are particularly likely to take place if these projects lead citizens to have a more realistic estimate of their chances of success in an appeals procedure or if citizens are led to perceive the court procedure and the judgment of the district court to be fairer.

¹⁷ Cohen's D was 0.58 and r was 0.28.

Literatuur

Adams 1965

J.S. Adams, 'Inequity in social exchange', in: L. Berkowitz (red.) *Advances in experimental social psychology*, New York: Academic Press 1965.

Arkes en Blumer 1985

H. Arkes en C. Blumer, 'The psychology of sunk cost', *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 1985, afl. 1.

Arlman en Lohman 2013

H. Arlman en E. Lohman, 'Toegang tot het recht: grondrecht of kostenpost?', *NJB* 2013/2560.

Bakker, Combrink en Pel 2008

F.C. Bakker, L. Combrink en M. Pel, 'Mediation via de rechter: Doelstelling, feiten en ervaringen', *NJB* 2008/380.

Barclay 1999

S. Barclay, 'Appealing (but not necessarily winning) to improve your social status' *Law & Policy* 1999, afl. 4.

Barendrecht en De Hoon 2006

J.M. Barendrecht en M.W. de Hoon (red.), *Verbetering van hoger beroep? Kosten en baten van voorstellen uit 12 systemen van procesrecht*, Den Haag: BJu 2006.

Barkhuysen e.a. 2007

T. Barkhuysen e.a., *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht. Feitenvaststelling in beroep*, Den Haag: BJu 2007.

Baron 2008

J. Baron, *Thinking and Deciding*, Cambridge: Cambridge University Press 2008.

Bauw, Van Dijk en Van Tulder 2012

E. Bauw, F. van Dijk en F.P. van Tulder, 'De angel uit de kostendekkende griffierechten?' *NJB* 2012, afl. 2.

Black 1976

D. Black, *The behaviour of law*, New York: Academic Press 1976.

Boekema, Herweijer en Marseille 2012

I.M. Boekema, M. Herweijer en A.T. Marseille, 'Toegang tot het hoger beroep in het bestuursrecht: Grenzen en mogelijkheden voor het sturen van het beroep op de appelrechter', *Bestuurswetenschappen* 2012, afl. 2.

Bonaccio en Dalal 2006

S. Bonaccio en R.S. Dalal, 'Advice taking and decision-making: an integrative literature review, and implications for the organizational sciences', *Organizational behavior and human decision processes*, 2006.

Van den Bos, Van der Velde en Lind 2014

K. van den Bos, L. van der Velde en E.A. Lind, 'On the role of perceived procedural justice in citizens' reactions to government decisions and the handling of conflicts', *Utrecht Law Review*, 2014, afl. 4.

Van der Bos 2007

K. van den Bos, 'Procedurale rechtvaardigheid: beleving en implicaties', in: *Werken aan behoorlijkheid. De nationale ombudsman in zijn context*, Den Haag: BJu 2007.

Bröring en Tollenaar 2005

H.E. Bröring en A. Tollenaar, 'Juridische factoren van juridische kwaliteit', in: M. Herweijer e.a., *Alles in één keer goed; juridische kwaliteit van bestuurlijke besluitvorming*, Deventer: Kluwer 2005.

Burleigh en Meegan 2013

T.J. Burleigh en D.V. Meegan, 'Keeping up with the Joneses affects perceptions of distributive justice', *Social justice research* 2013-2.

Brugman 2011

D. Brugman, *Hoe komt de bestuursrechter tot zijn recht? De omvang van toetsing aan recht door de bestuursrechter*, Den Haag: BJu 2011.

Van Buuren, Bolt en Scheltema 1981

P.J.J. van Buuren, H. Bolt en M. Scheltema, *Kroonberoep en Arob-beroep. Rapport van de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde Groningen naar de verschillen tussen Kroonberoep en Arob-beroep*, Deventer: Kluwer 1981.

Casper 1987

J.D.J. Casper, 'Having their day in court. Defendant evaluations of the fairness of their treatment', *Law & Society Review*, 1987, afl. 2.

CEPEJ 2014

CEPEJ, *European judicial systems. Edition 2014: efficiency and quality of justice*, Council of Europe 2014 (online publiek).

Coleman en Farraro 1992

J. Coleman en T. Farraro, *Rational choice theory. Advocacy and critique*, London: Sage 1992.

Damen e.a. 2013

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 2. Rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: BJu 2013.

Diephuis, Eshuis en De Heer-de Lange 2010

B.J. Diephuis, R.J.J. Eshuis, N.E. de Heer-de Lange, (red.), *Rechtspleging civiel en bestuur 2008*, Den Haag: BJu 2010.

Elster 1986

J. Elster, *Rational choice*, Oxford: Basil Blackwell 1986.

Van Erp en Klein Haarhuis 2006

J.G. van Erp en C.M. Klein Haarhuis, *De filterwerking van buitengerechtelijke procedures*, Den Haag: WODC 2006.

Eshuis 2009

R.J.J. Eshuis, *De daad bij het woord. Het naleven van rechterlijke uitspraken en schikkingsafspraken*, Den Haag: WODC 2009.

Esveltdt en De Jong 2013

I. Esveltdt en A. de Jong, 'Intentie om een woning te kopen varieert sterk onder starters en huurders', *CBS Bevolkingstrends* 2013 (online publiek).

Faber 2009

K. Faber, *Re-integratie volgens plan. Een onderzoek naar de mogelijkheden en consequenties van het gebruik van het instrument trajectplan bij re-integratie*, Den Haag: BJu 2009.

Galanter 1974

M. Galanter, 'Why the 'haves' come out ahead; Speculations on the limits of legal change', *Law and society review*, 1974, afl. 1, p. 95-160.

Genn e.a. 1999

H. Genn e.a., *Paths to justice. What people do and think about going to law*, London: Hart Publishing 1999.

Goodman-Delahunty e.a. 2010

J. Goodman-Delahunty e.a., 'Insightful or wishful: lawyer's ability to predict case outcomes', *Psychology, public policy, and law*, 2010, afl. 2, p. 133-157.

Greenberg 1993

J. Greenberg, 'The social side of fairness: Interpersonal and informational classes of organizational justice' in: R. Cropanzano (red.), *Justice in the workplace. Approaching fairness in human resource management*, New Jersey: Erlbaum 1993.

De Groot 2013

C. de Groot e.a., *Vergrijzing en woningmarkt*, Den Haag: PBL 2013.

Hardman 2009

D. Hardman, *Judgement and decision making. Psychological perspectives*, Chichester: Blackwell 2009.

De Heer-de Lange, Diephuis en Eshuis 2013

N.E. de Heer-de Lange, B.J. Diephuis en R.J.J. Eshuis (red.), *Rechtspleging civiel en bestuur 2012. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: BJu 2013.

Hertogh, Winter en Schudde 2012

M.L.M. Hertogh, H.B. Winter en L.T. Schudde, *Een factuurtje uit Leeuwarden. De invloed van legitimiteit op het nalevings- en betalingsgedrag van CJIB-debiteuren*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde 2012.

Hertogh 2010

M.L.M. Hertogh, 'Burgerbeelden in het klachtrecht. Waarom klachtprocedures niet leiden tot herstel van vertrouwen', in: M.T.A.B. Laemers en A.F.M. Brenninkmeijer (red.), *Visies op klachtrecht. Eerste lustrumbundel Vereniging voor Klachtrecht*, Den Haag: Sdu 2010.

Herweijer en Lunsing 2011

M. Herweijer en J.R. Lunsing, *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? Meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar*, Den Haag: BZK 2011.

Herweijer en Van de Peppel 1999

M. Herweijer en R.A. van de Peppel, 'Eerst bezwaar maken en dan wellicht nog in beroep: het perspectief van de belanghebbende', in: F.A.M. Stroink, A.W. Heringa en A.R. Neerhof (red), *Vijf jaar JB en Awb*, Den Haag: Sdu 1999, p. 39-52.

De Jong 2004

P.O. de Jong, *Beroep op tijd. Een onderzoek naar het tijdsbeslag van beroepsprocedures in eerste aanleg in het bestuursrecht*, Den Haag: BJU 2004.

Kahneman en Tversky 1979

D. Kahneman en A. Tversky, 'Prospect theory. An analysis of decision under risk', *Econometrica*, 1979, p. 263-292.

Klapwijk en Ter Voert 2009

A. Klapwijk en M. Ter Voert, *Evaluatie De Geschillencommissie*, Den Haag: BJU 2009.

Van Koppen en Ten Kate 1991

P.J. van Koppen en J. ten Kate, 'Procederen of niet?', in: P.J. van Koppen en H.F.M. Crombag (red.), *De menselijke factor. Psychologie voor juristen*, Arnhem: Gouda Quint 1991.

Laemers, De Groot-van Leeuwen en Fredriks 2007

M.T.A.B. Laemers, L.E. de Groot-van Leeuwen en R. Fredriks, *Derde evaluatie van de algemene wet bestuursrecht. Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*, Den Haag: BJU 2007.

Langbroek e.a. 2014

P. Langbroek e.a. *Motiveringen van de Rechtbank Utrecht. Een onderzoek naar de tekstenmerken en publieken van rechterlijke motiveringen*, Utrecht: Mouton Centre 2014.

Langendijk 2012

G. Langendijk, *Power, procedural fairness and prosocial behavior*, Amsterdam: Kurt Lewin instituut 2012.

Lempens e.a. 2013

A. Lempens e.a., *Clëntenonderzoek Wmo*, Hoorn: I&O Research 2013.

Leventhal 1980

G.S. Leventhal, 'What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships', in K.J. Gergen, M.S. Greenberg en R.H. Willis (red.), *Social exchange: Advances in theory and research*, New York: Plenum 1980, p. 27-55.

Van der Linden 2010

J. van der Linden, *De civiele zitting centraal: informeren, afstemmen en schikken*, Deventer: Kluwer 2010.

Lubberdink 2007

H.G. Lubberdink, 'Het grievensstelsel in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State', in: R.W.L. Loeb e.a., *Grievens in het bestuursprocesrecht. Het grievensstelsel in het licht van 5 jaar Vreemdelingenwet 2000 en het algemeen bestuursrecht*, Den Haag: Raad van State 2007.

Van Male e.a. 2003

R.M. van Male e.a. (red.), *Centrale Raad van Beroep 1903 – 2003*, Den Haag: Sdu 2003.

Malsch 1990

M. Malsch, *Advocaten voorspellen de uitkomst van hun zaken*, Lisse: Swets & Zeitlinger 1990.

Marseille 2013

A.T. Marseille, 'De nieuwe zaaksbehandeling, van waarde in hoger beroep?' *NTB* 2013, p. 190-198.

Marseille 2010

A.T. Marseille, 'Effecten van informalisering van bestuursrechtspraak', *NTB* 2010, afl. 8.

Marseille 2009

A.T. Marseille, *De stormloop op het hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep*, *NJB* 2009, afl. 27.

Marseille 2004

A.T. Marseille, *Effectiviteit van bestuursrechtspraak. Een onderzoek naar het verloop en de uitkomst van bestuursrechtelijke beroepsprocedures*, Den Haag: BJU 2004.

Marseille 1993

A.T. Marseille, *Voorspelbaarheid van bestuurshandelen. Een onderzoek naar rechtsregels en beslissingen over het volgen van scholing met behoud van uitkering*, Deventer: Kluwer 1993.

Marseille, De Graaf en Smit 2007

A.T. Marseille, K.J. de Graaf en J. Smit, *Ruimte voor rechtsvorming*, Den Haag: BJU 2007.

Michiels 1982

F.C.M.A. Michiels, 'De Kroon op het werk? Rechtspsychologische beschouwingen rond het kroonberoep bestemmingsplannen' *NJB* 1982, afl. 18.

Minekus 2003

W. Minekus, 'Over verliezers en zondebokken. Procesbeleving en attributietheorie in het civiele recht', *Recht der Werkelijkheid*, 2003, afl. 3.

Newell e.a. 2007

B.R. Newell e.a., *Straight Choices. The psychology of decision making*, New York: Psychology Press 2007.

De Poorter en De Graaf 2011

J.C.A. de Poorter en K.J. de Graaf, *Doel en functie van de bestuursrechtspraak. Een blik op de toekomst*, Raad van State: Den Haag: 2011.

Raad van State 2015

Raad van State, *Jaarverslag 2014*, Den Haag 2015, jaarverslag.raadvanstate.nl.

Raad voor de rechtspraak 2015

Raad voor de rechtspraak, *Jaarverslag 2014*, Den Haag 2015, jaarverslagrechtspraak.nl.

Raad voor de rechtspraak 2014

Raad voor de rechtspraak, *Kengetallen 2013*, Den Haag 2014, rechtspraak.nl.

Röben 2001

J.B.H. Röben, 'Eisen te stellen aan de toegang tot de tweede instantie', *FED* 2001/554.

Sabbagh 2001

C. Sabbagh, 'A taxonomy of normative and empirically oriented theories of distributive justice', *Social justice research*, 2001.

Sanders 1999

K.H. Sanders, *De heroverweging getoetst. Een onderzoek naar het functioneren van bezwaarschriftprocedures*, Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde 1999.

Schueler e.a. 2007

B.J. Schueler, e.a., *Definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter*, Den Haag, BJu 2007, p. 88.

Schuyt e.a. 1978

K. Schuyt e.a. *Een beroep op de rechter. Een verkennend onderzoek naar de ervaringen van burgers met rechtspraak in het sociale-verzekeringsrecht, met name inzake de Ziektewet, de Werkloosheidswet en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering*, Deventer: Kluwer 1978.

Schuyt e.a. 1976

K. Schuyt e.a., *De weg naar het recht. Een rechtssociologisch onderzoek naar de samenhangen tussen maatschappelijke ongelijkheid en juridische hulpverlening*, Deventer: Kluwer 1976.

Schreuder-Peters 2000

R.P.I.J. Schreuder-Peters, *Methoden en technieken van onderzoek. Principes en praktijk*, Schoonhoven: Academic Service 2000.

Schreuder-Vlasblom 2013

M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2013.

Simon 1956

H. Simon, 'Rational choice and the structure of the environment', *Psychological Review*, 1956, afl. 2, p. 129-138.

Sociale Verzekeringsbank 2009

Sociale Verzekeringsbank, *SUWI Jaarverslag 2009*, svb.nl.

Thibaut e.a. 1973

J. Thibaut e.a., 'Procedural justice as fairness', *Stanford Law Review* 1973, p. 1271-1289.

Tiemeijer 2011

W.L. Tiemeijer, *Hoe mensen keuzes maken. De psychologie van het beslissen*, Amsterdam: Amsterdam university press 2011.

Tiemeijer e.a. 2009

W.L. Tiemeijer e.a., *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*, Amsterdam: Amsterdam UP 2009.

Tyler 2006

T.R. Tyler, *Why people obey the law*, Princeton: Princeton UP 2006.

Van Tulder 2014

F.P. van Tulder, *In de schaduw van de rechter. Individuele en maatschappelijke kosten en baten van de juridische infrastructuur*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2014 (rechtspraak.nl).

Van der Velden, Koetsenruijter en Eeuwema 2010

L. van der Velden, C.C.J.M. Koetsenruijter en M.C. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2. Eindrapport pionierstraject mediationvaardigheden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

Van Velthoven 2011

B.C.J. van Velthoven, 'Over het relatieve belang van een eerlijke procedure. Procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland', *RM Themis* 2011, afl. 1.

Van Velthoven en Klein Haarhuis 2010

B.C.J. van Velthoven en C.M. Klein Haarhuis, *Geschilbeslechttingsdelta 2009. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: BJu 2010.

Van Velthoven en Ter Voert 2004

B.C.J. van Velthoven en M.J. ter Voert, *Geschilbeslechttingsdelta 2003. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, Den Haag: BJu 2004.

Verkruisen en Doornbos 2014

Y. Verkruisen en N. Doornbos, 'De rechter als regisseur. Een verkennend onderzoek naar de ervaringen van rechtzoekenden en rechters met de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht', *Recht der Werkelijkheid* 2014, afl. 1.

De Waard en Bolt 2011

B.W.N. de Waard en K.F. Bolt, *Ervaringen met bezwaar. Onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarschriftprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht*, Den Haag: BJu 2011.

Widdershoven en Verhoeven 2010

R.J.G.M. Widdershoven en M.J.M. Verhoeven, *Evaluatie belastingrechtspraak in twee instanties. Eindrapport fase III*, Den Haag: SDU 2010.

Widdershoven e.a. 2008

R.J.G.M. Widdershoven e.a., *Evaluatie belastingrechtspraak in twee instanties. Eindrapport fase II*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2008.

Widdershoven e.a. 2001

R.J.G.M. Widdershoven e.a., *Hoger beroep (serie Algemeen Bestuursrecht 2001, deel 6)*, Den Haag: BJu 2001.

Wilkinson e.a. 2010

E.C. Wilkinson e.a., *Doorlooptijden asielprocedures vreemdelingenwet 2000*, Barneveld: Significat 2010.

Willemsen 2011

P.A. Willemsen, 'De bestuursrechtelijke appelaanpak', in: G.C.C. Lewin, P.A. Willemsen en E.M. Wesseling-van Gent, *Hoger Beroep*, Den Haag: BJu 2011.

Willemsen e.a. 2010

P.A. Willemsen e.a., 'Definitieve geschilbeslechting gecijferd', *JB-Plus*, 2010, afl. 1.

Bijlage 1: Standaardbrief en antwoordformulier

Onderwerp: Onderzoek naar ervaringen met de rechtspraak

Geachte heer, mevrouw,

U heeft enige tijd geleden een procedure doorlopen bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant. Deze heeft op (*datum*) uitspraak gedaan in uw zaak. Met deze brief wil ik u uitnodigen om deel te nemen aan een onderzoek naar uw ervaringen met de rechtspraak.

Doel van het onderzoek

De Raad voor de rechtspraak laat onderzoeken hoe burgers en bedrijven procedures bij de rechter ervaren en waarom zij wel of juist niet kiezen voor hoger beroep. Wij hopen dat u aan dit onderzoek wilt meewerken. Hoe meer deelnemers, hoe beter kan worden vastgesteld wat de ervaringen zijn met juridische procedures.

U kunt aan het onderzoek deelnemen door een online vragenlijst in te vullen of via een telefonisch interview. Deelname kost in beide gevallen ongeveer vijftien minuten.

Vertrouwelijkheid

Het onderzoek wordt uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen. De universiteit garandeert de vertrouwelijkheid van het onderzoek. In het verslag van het onderzoek zullen geen namen van personen, bedrijven of concrete rechtszaken worden genoemd.

Laat weten of u meedoet

Als u mee wilt doen aan het onderzoek, kan dat op twee manieren.

1. Online invullen van de vragenlijst via de website:
www.rug.nl/onderzoekhogerberoep U heeft hiervoor de volgende code nodig:
(voorgedrukte code)
2. Telefonische deelname; vul uw telefoonnummer in op het antwoordformulier. Stuur het formulier in de envelop naar de Raad voor de rechtspraak. Een postzegel is niet nodig. We benaderen u dan en plannen een telefonisch interview wanneer het u uitkomt.

Mocht u niet aan het onderzoek willen deelnemen, dan verzoeken wij u dit ook aan te geven op het bijgevoegde antwoordformulier.

Meer informatie

Voor vragen en meer informatie over het onderzoek kunt u contact opnemen met mevr. Martje Boekema van de universiteit (telefoonnummer en e-mailadres).

Bij voorbaat dank voor uw medewerking,
Met vriendelijke groet,

[ondertekening namens Raad voor de rechtspraak]

Antwoordformulier onderzoek naar ervaringen met de rechtspraak

Persoonlijke code:(voorgedrukt)

☐ **JA**, ik ben geïnteresseerd. U kunt contact met mij opnemen voor een telefonisch interview:

Dhr./ mevr.

Naam: _____

Telefoonnummer(s): _____

Tijdstip waarop ik bij voorkeur word gebeld:

☐ 10:00-13:00

☐ 13:00-17:00

☐ 17:00-19:00

☐ 19:00-21:00

☐ Geen voorkeur

☐ **NEE**, ik doe niet mee met het onderzoek.

Indien u dat wilt, kunt u onderstaande gegevens invullen. Uiteraard is er geen verplichting.

Geboortejaar: _____

Geslacht: Man/ vrouw

Kunt u hieronder de reden aangeven die voor u de doorslag gaf om wel of juist niet in hoger beroep te gaan? NB: als u het niet eens was met de uitspraak, wilt u dit dan kort toelichten?

Ik ben *wel* / *niet* in hoger beroep gegaan, mijn belangrijkste reden hiervoor was:

.....
.....
.....

Bijlage 2: Enquêtevragen

NB: onderstaande vragenlijst is een vereenvoudigde weergave van de twee vragenlijsten (een voor de telefonische enquêtes en een voor de webenquêtes) die in Qualtrics zijn vormgegeven. Indien een bepaalde optie werd aangevinkt, stuurde het softwareprogramma de gebruiker automatisch naar de juiste vervolgvraag toe.

Introductietekst webenquête

Het invullen van deze webenquête duurt ongeveer 15 minuten. De webenquête is volledig anoniem. U kunt de webenquête tussentijds verlaten en later weer doorgaan, wel dient u dan de unieke code nogmaals in te vullen.

Vragen met een * zijn verplicht en kunnen daarom niet worden overgeslagen. Bij de andere vragen is dit wel mogelijk.

Uw rechtszaak

We beginnen met een aantal inleidende vragen over uw rechtszaak.

1. U bent voor dit onderzoek benaderd omdat u betrokken bent geweest bij een rechtszaak waarin uitspraak is gedaan. Bij welke instantie liep uw rechtszaak?*

(Als u het afgelopen halfjaar bij meerdere instanties een zaak heeft gehad, kunt u het beste in de brief kijken om welke zaak het gaat.)

- ☐ de rechtbank (→ vraag 2)
- ☐ het gerechtshof (→ vragenlijst na uitspraak appelrechter)
- ☐ de Centrale Raad van Beroep (→ vragenlijst na uitspraak appelrechter)
- ☐ de Raad van State (→ vragenlijst na uitspraak appelrechter)

2. Waar ging uw rechtszaak over?*

(Als u meerdere zaken heeft gehad, dan vragen we u om voor de enquête de meest recente zaak uit te kiezen waarin door de rechtbank uitspraak is gedaan.)

- ☐ belastingen
- ☐ bijstand
- ☐ vergunning (ik ben aanvrager)
- ☐ vergunning (ik heb bezwaar gemaakt)
- ☐ anders, namelijk:

.....

3. Welke overheidsinstantie was de tegenpartij in deze procedure?

- ☐ gemeente
- ☐ belastingdienst
- ☐ provincie
- ☐ waterschap
- ☐ anders, namelijk:

.....

4. Namens wie voerde u de procedure?*

- ☐ Namens mezelf, mijn gezin
- ☐ Namens een bedrijf
- ☐ Namens een non-profit organisatie
- ☐ Namens een cliënt van mij (→ einde enquête: bericht dat respondent niet in doelgroep van het onderzoek valt)

5. Heeft u in de rechtszaak bij de rechtbank professionele juridische bijstand gehad?

- ☐ Nee
- ☐ Ja, van advocaat
- ☐ Ja, andere vorm van bijstand, namelijk:

6. Kunt u een schatting geven van het geldbedrag, dat voor u in deze zaak op het spel stond?

- ☐ Ja (→ vraag 7)
- ☐ Nee, ik kan geen schatting geven (→ vraag 9)
- ☐ Nee, het belang van mijn zaak is niet in geld uit te drukken (→ vraag 8)

7. Hoe hoog schat u het financiële belang van de zaak?

- ☐ Een bedrag tot € 5.000
- ☐ Een bedrag tussen € 5.000 en € 10.000
- ☐ Een bedrag tussen € 10.000 en € 25.000
- ☐ Een bedrag tussen € 25.000 en € 50.000
- ☐ Een bedrag tussen € 50.000 en € 100.000
- ☐ Een bedrag hoger dan € 100.000

8. U geeft aan dat het belang van de zaak niet in geld is uit te drukken. Kunt u omschrijven wat er met de rechtszaak op het spel stond?

.....
.....

9. Hoe hoog schat u de totale kosten u voor de procedure bij de rechtbank heeft gemaakt? *(Denkt u hierbij aan de kosten van griffierechten, reiskosten en de kosten van juridische bijstand. Het gaat alleen om kosten die u echt heeft gemaakt. Kosten die u vergoed krijgt, hoeft u niet in de schatting mee te nemen.)*

Totale kosten procedure: €.....

Uw beleving van de rechtszaak

De volgende vragen gaan over uw beleving van de rechtszaak.

10. Was er een zitting in uw zaak bij de rechtbank? *

- ☐ Ja (→ vraag 11)
- ☐ Nee (→ vraag 13)

11. Was uw aanwezig bij deze zitting? *

- ☐ Ja (→ vraag 13)
- ☐ Nee (→ vraag 12)

12. Wat was de reden dat u niet bij de zitting aanwezig was?

.....
.....

13 Hoe tevreden bent u over de volgende aspecten van het optreden van de rechtbank? (Indien toepasselijk stond hier de volgende tekst bij: (Omdat er geen zitting was was/ Omdat u niet bij de zitting was, vragen we u een oordeel te geven op basis van de processtukken en andere informatie die u heeft over de procedure.)

	Ze er on te vre den	On te vre den	Ne utraal	Te vre den	Ze er te vre den	Geen ant woord
De wijze waarop de rechtbank partijen de ruimte bood voor hun verhaal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De voorbereiding van de rechter op uw zaak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De mate waarin de rechter luisterde naar uw standpunten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De mate waarin de rechter zich inleefde in de situatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De deskundigheid van de rechter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De onpartijdigheid van de rechter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De uitleg van de rechtbank over het verloop van de zaak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De mate waarin de rechter u met respect behandelde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De mate waarin alle informatie die van belang is, op tafel is gekomen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

14. Hoe tevreden bent u alles bij elkaar genomen over de gang van zaken bij de rechtbank?

- ☐ Zeer ontevreden
- ☐ Ontevreden
- ☐ Neutraal
- ☐ Tevreden
- ☐ Zeer tevreden
- ☐ Geen antwoord

De volgende vragen gaan over de uitspraak in uw rechtszaak.

15. Is er uitspraak gedaan in uw zaak bij de rechtbank? *

- ☐ Ja (→ vraag 16)
- ☐ Nee (→ einde enquête)

Incidenteel werd voor de 2^e optie gekozen, deze respondenten zijn niet meegenomen in het onderzoek)

De uitspraak

16. Bent u in de uitspraak van de rechtbank in het gelijk gesteld? *

- ☐ Niet in het gelijk gesteld
- ☐ Gedeeltelijk in het gelijk gesteld
- ☐ Helemaal in het gelijk gesteld
- ☐ Weet niet

17. Hoe tevreden bent u over de volgende aspecten van de uitspraak van de rechtbank?

	Zeet ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Zeet tevreden	Weet niet
De snelheid waarmee deze tot de uitspraak kwam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De mate waarin de uitspraak rekening houdt met uw specifieke situatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De mate waarin u heeft gekregen waar u recht op had	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De mate waarin de rechter in de uitspraak is uitgegaan van de juiste informatie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De motivering van de uitspraak (dwz: waarom de rechter tot de beslissing is gekomen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De begrijpelijkheid van de tekst van de uitspraak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De mate waarin de uitspraak aansluit op de wettelijke regels	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

18. Werd u door de uitspraak verrast?

- ☐ Ja
☐ Nee

19. Kunt u in een of twee zinnen aangeven, waarom dit het geval was?

.....

.....

.....

Na de uitspraak: in hoger beroep

20. Bent u in hoger beroep gegaan? *

- ☐ Ja (→ vraag 21)
☐ Nee (→ vraag 22)

21. Maakt u in hoger beroep gebruik van professionele juridische bijstand?

- ☐ Nee
☐ Ja, van advocaat
☐ Ja, andere vorm van bijstand, namelijk:
.....

22. Heeft u advies van anderen gekregen wat betreft de keuze voor hoger beroep?

- ☐ Ja (→ vraag 23)
☐ Nee (→ vraag 24)

23. Wie heeft u dit advies gegeven?

- ☐ Iemand uit uw omgeving (vrienden, familie, partner)
☐ Rechtsbijstandsverlener
☐ Anders, namelijk:
.....

24. U heeft (geen) hoger beroep ingesteld. Welke reden of redenen had u hier destijds voor?

.....
.....
.....

25a. Hieronder staan een aantal stellingen over de keuze voor hoger beroep. Kunt u aangeven, of u het met deze stellingen eens bent? * (*stellingen voor appellanten*)

	Eens	Oneens	Geen antwoord
Ik verwacht een gunstiger uitspraak in hoger beroep	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik verwacht in hoger beroep een uitspraak die beter is te begrijpen dan die van de rechtbank	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ga in hoger beroep omdat de uitspraak van de rechtbank grote gevolgen voor me heeft	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik verwacht een andere, betere rechter, die mijn zaak meer serieus neemt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik verwacht in hoger beroep nieuwe argumenten naar voren te kunnen brengen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik verwacht in hoger beroep met nieuw bewijs te kunnen komen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ga in hoger beroep omdat de uitspraak van de rechtbank dan nog niet wordt uitgevoerd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik had al zo veel geïnvesteerd in deze zaak, dat ik wilde doorgaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik ga in hoger beroep omdat de tegenpartij in hoger beroep is gegaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

25b. Hieronder staan een aantal stellingen over de keuze om niet in hoger beroep te gaan. Kunt u aangeven, of u het met deze stellingen eens bent? * (*stellingen voor berustenden*)

	Eens	Oneens	Geen antwoord
Ik verwacht een ongunstiger uitspraak in hoger beroep	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik verwacht dat de tegenpartij en ik er samen uit kunnen komen, zonder de rechter	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De gevolgen van de uitspraak van de rechtbank zijn voor mij beperkt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik verwacht dat de kosten van hoger beroep te hoog zijn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik verwacht dat de hogerberoepsprocedure te veel stress voor mij zou betekenen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ik verwacht dat de procedure in hoger beroep te lang zal gaan duren	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

26. Er zijn nu verschillende redenen om (niet) in hoger beroep te gaan aan de orde gekomen. Kunt u aangeven welke 2 redenen voor u het meest belangrijk waren?

1e reden (doorslaggevend):

.....

2e reden:

.....

27a. Welke van de onderstaande stellingen geeft het beste uw motivatie weer om in hoger beroep te gaan? (*stellingen voor appellanten*)

- ☐ Ik verwacht dat een hoger beroep me meer oplevert, dan dat het me kost
- ☐ Ik accepteer de uitspraak van de rechtbank niet

27b. Welke van de onderstaande stellingen geeft het beste uw motivatie weer om niet in hoger beroep te gaan? (*stellingen voor berustenden*)

- ☐ Ik verwacht dat hoger beroep me meer kost, dan het me oplevert
- ☐ Ik accepteer de uitspraak van de rechtbank

28. Hoe groot schat u de kans, dat u gelijk zult krijgen in hoger beroep/ dat u gelijk had gekregen als u in hoger beroep was gegaan? U heeft de keuze uit vijf mogelijkheden:

- ☐ Zeer kleine kans
- ☐ Kleine kans
- ☐ Kans van 50%
- ☐ Grote kans
- ☐ Zeer grote kans

29. Hoe hoog schat u de kosten die u totaal in hoger beroep moet maken? Als u in hoger beroep was gegaan, hoe hoog schat u dan kosten die u in totaal had moeten maken? (*Denkt u hierbij aan de kosten van griffierechten, reiskosten en de kosten van juridische bijstand. Het gaat alleen om kosten die u echt heeft gemaakt. Kosten die u vergoed krijgt, hoeft u niet in deze schatting mee te nemen.*)

Kosten hoger beroep:

€.....

30. *(alleen voor degenen die in hoger beroep gaan)* Er volgen een aantal stellingen over uw verwachtingen van het hoger beroep. Kunt u aangeven, in welke mate u het hiermee eens bent? Ik verwacht, dat de rechters die mijn hoger beroep behandelen...

	Zeer oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Zeer eens
Mij meer gelegenheid zullen geven mijn verhaal te vertellen, dan bij de rechtbank.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zich beter zullen voorbereiden op mijn zaak.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beter zullen luisteren naar mijn standpunten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zich beter kunnen inleven in mijn situatie.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Deskundiger zijn.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Onpartijdiger zijn.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mij beter zullen informeren over het verloop van de procedure.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mij met meer respect zullen behandelen, dan bij de rechtbank.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

31. *(alleen voor degenen die in hoger beroep gaan)* Kunt u aangeven in welke mate u het eens met de onderstaande stelling?

	Zeer oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Zeer eens
Ik verwacht dat mijn conflict met de tegenpartij door het hoger beroep wordt beëindigd.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Achtergrond

Vragen voor particulieren:

Nu volgen enkele vragen over uw achtergrond.

32. Wat is uw geboortjaar?

.....

33. Geslacht:

- ☐ Man
- ☐ Vrouw

34. Wat is uw hoogst voltooide opleiding?

- ☐ Basisonderwijs / geen onderwijs
- ☐ LBO/ vmbo /MAVO (mulo/ulo/opleidingen leerlingwezen/3-jarige HBS)
- ☐ MBO (mts, meao, Politieschool, Verpleegstersopleiding enz.)
- ☐ HAVO/ VWO (HBS/Lyceum/Gymnasium, mms)
- ☐ HBO (hts, heao, sociale academie e.d.)
- ☐ Wo (Universiteit, TU, TH, post-hbo)

35. Wat is het netto maandinkomen van uw huishouden? (Het netto maandinkomen is het bedrag dat elke maand op uw bankrekening wordt bijgeschreven. Toeslagen zoals vakantiegeld, kinderbijslag, huurtoeslag etc. worden niet meegenomen in dit netto bedrag.)

- ☐ Inkomen tot € 1.000
- ☐ Inkomen vanaf € 1.000 tot € 1.500
- ☐ Inkomen vanaf € 1.500 tot € 2.000
- ☐ Inkomen vanaf € 2.000 tot € 2.500
- ☐ Inkomen vanaf € 2.500 tot € 3.000
- ☐ Inkomen vanaf € 3.000 tot € 3.500
- ☐ Inkomen vanaf € 3.500 en daarboven

Vragen voor bedrijven en organisaties:

36. Hoeveel medewerkers heeft uw bedrijf of organisatie?

- ☐ Eenmanszaak/ ZZP'er
- ☐ 2-9 personen
- ☐ 10-50 personen
- ☐ meer dan 50 personen
- ☐ Niet van toepassing (geen bedrijf of organisatie)

Vragen voor alle respondenten:

37. Hoe vaak heeft u/ uw bedrijf of organisatie in totaal de afgelopen tien jaar bij een rechtbank een zaak gehad? (inclusief de rechtszaak waar deze enquête over ging)

- ☐ 1 keer
- ☐ 2 keer
- ☐ 3 keer
- ☐ 4 keer
- ☐ 5 keer
- ☐ 6 keer
- ☐ 7 keer
- ☐ 8 keer
- ☐ 9 keer
- ☐ 10-19 keer
- ☐ 20-29 keer
- ☐ 30-39 keer
- ☐ 40-49 keer
- ☐ 50 keer of meer

38. Tot slot: heeft u nog opmerkingen naar aanleiding van deze enquête?

.....

.....

.....

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Bijlage 3: Betrouwbaarheidsanalyses

Distributieve rechtvaardigheid

De ervaren distributieve rechtvaardigheid is gemeten door middel van de vragen in figuur 1. Respondenten konden vijf antwoorden geven: zeer ontevreden, ontevreden, neutraal, tevreden en zeer tevreden.

Figuur 1: Enquêtevragen distributieve rechtvaardigheid

Hoe tevreden bent u over...

1. De mate waarin de uitspraak rekening houdt met uw specifieke situatie?
2. De mate waarin de uitspraak aansluit op de wettelijke regels?
3. De mate waarin u heeft gekregen waar u recht op had?

Om een schaal voor de ervaren distributieve rechtvaardigheid te construeren, dienen de antwoorden op de drie vragen te worden opgeteld. Daarmee wordt een schaal van 3-15 verkregen, die meet in hoeverre de respondent de uitspraak rechtvaardig vindt. Dit is enkel mogelijk indien aannemelijk is dat de samenstellende items betrekking hebben op één enkel concept, zodat met de totaalscore één onderliggend construct wordt gemeten. Er kan worden bepaald of dit het geval is door de Cronbach's alfa voor de items te berekenen. De Cronbach's alfa varieert tussen 0 en 1 en is de meest gebruikte maat voor de interne consistentie van een schaal.

Uit de resultaten van de betrouwbaarheidsanalyse volgt dat de Cronbach's Alfa 0.81 is. Dit geeft aan dat de interne consistentie van de schaal hoog is. Daarnaast is voor elk item de correlatie met de schaal berekend, en is de Cronbach's alfa zonder dit item berekend (tabel 1).

Uit tabel 1 blijkt dat de Cronbach's Alfa niet of nauwelijks kan worden verbeterd door een van de items uit de schaal te verwijderen. Al met al kan worden geconcludeerd dat de schaal intern consistent is: alle items dragen positief bij aan de betrouwbaarheid van de schaal.

Procedurele rechtvaardigheid

Aan alle respondenten zijn negen stellingen voorgelegd waarmee de ervaren rechtvaardigheid van de procedure bij de rechtbank is gemeten (zie figuur 2). De mogelijke antwoorden variëren van zeer ontevreden tot zeer tevreden.

Tabel 1 Betrouwbaarheidsanalyse distributieve rechtvaardigheid

	Correlatie item-totaal	Cronbach's alfa zonder item
Item 1	0,68	0,72
Item 2	0,57	0,84
Item 3	0,75	0,66

N = 197, ontbrekende waarden = 44

Figuur 2: Enquêtevragen procedurele rechtvaardigheid

Hoe tevreden bent u over de volgende aspecten van het optreden van de rechtbank?

1. De mate waarin de rechter u met respect behandelde.
2. De wijze waarop de rechtbank partijen de ruimte bood voor hun verhaal.
3. De mate waarin de rechter luisterde naar uw standpunten.
4. De uitleg van [instantie] over het verloop van de zaak.
5. De deskundigheid van de rechter.
6. De mate waarin alle informatie die van belang is, op tafel is gekomen.
7. De voorbereiding van de rechter op uw zaak.
8. De onpartijdigheid van de rechter.
9. De mate waarin de rechter zich inleefde in de situatie.

Als de antwoorden op deze negen items worden opgeteld, resulteert dit in een schaal van 9 tot 45. De Cronbach's alfa voor deze schaal is 0,91, wat duidt op een hoge interne consistentie van de schaal. Daarnaast blijkt dat deze maat niet of nauwelijks kan worden verbeterd door een van de items uit de schaal te verwijderen. Zie tabel 2.

Tabel 2 Betrouwbaarheidsanalyse procedurele rechtvaardigheid

	Correlatie item-totaal	Cronbach's alfa zonder item
Item 1	0,71	0,90
Item 2	0,70	0,90
Item 3	0,77	0,89
Item 4	0,76	0,89
Item 5	0,65	0,90
Item 6	0,71	0,90
Item 7	0,62	0,90
Item 8	0,63	0,90
Item 9	0,66	0,90

N = 204, ontbrekende waarden = 37

Uit tabel 2 kan worden geconcludeerd dat de schaal intern consistent is: alle items dragen positief bij aan de betrouwbaarheid van de schaal.

Bijlage 4: Logistische regressieanalyse

Wat is het relatieve gewicht van kosten-baten afwegingen en rechtvaardigheidsoverwegingen bij de keuze voor hoger beroep? Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden, is een logistische regressieanalyse uitgevoerd. Dit is een niet-lineaire statistische methode, die de kansverdeling van een binaire variabele voorspelt uit een aantal onafhankelijke variabelen.

Bij een dergelijke analyse dienen de opgenomen onafhankelijke variabelen niet in sterke mate met elkaar samen te hangen. Indien de correlatie tussen de onafhankelijke variabelen te hoog is, spreken we van multicollineariteit. Een eenvoudige methode om de correlatie tussen een aantal variabelen te analyseren, is een correlatiematrix.

Tabel 1 geeft aan welke variabelen met elkaar correleren. De correlaties in onderstaande tabel zijn verkregen m.b.v. de Kendall's tau-c toets. Significant bevonden correlaties zijn gemarkeerd.

Uit de correlatiematrix in tabel 1 blijkt, dat hoewel een aantal voorspellende variabelen samenhang vertonen, de samenhang niet dermate hoog is, dat sprake is van multicollineariteit. Ook aan de overige voorwaarden voor het uitvoeren van de logistische regressie is voldaan.¹

¹ Logistische regressie stelt niet veel eisen aan de data; de normaliteitsassumptie en de assumptie van homoscedasticiteit gelden bijvoorbeeld niet. Wel is het van belang om te controleren of in de data geen sprake is van *outliers* ofwel uitschieters, die de resultaten vertekenen. Uit een analyse van de residuen blijkt dat er in dit geval geen sprake is van dergelijke *outliers*.

Tabel 1: Correlatiematrix regressieanalyse

Variabelen	Distributieve rechtvaardigheid	Procedurele rechtvaardigheid	Mate waarin uitspraak burger in gelijk stelt	Geschatte kosten appel	Geschatte kans op succes appel
Distributieve rechtvaardigheid	1	0,48**	0,44**	-0,07	-0,15*
Procedurele rechtvaardigheid	0,48**	1	0,31**	-0,08	-0,16*
Mate waarin uitspraak burger in het gelijk stelt ²	0,44**	0,31**	1	0,03	0,12
Geschatte kosten appel	-0,07	-0,08	0,03	1	-0,04
Geschatte kans op succes appel	-0,15*	-0,16*	0,12	-0,04	1

* Correlatie is significant op 5% niveau (tweezijdig)

** Correlatie is significant op 1% niveau (tweezijdig)

Om hypothese 13 te kunnen toetsen, zijn in deze regressieanalyse de variabelen opgenomen die betrekking hebben op het rationele keuzemodel en het model van de betrokken burger. Op grond van het model van de betrokken burger zijn twee variabelen van belang: procedurele en distributieve rechtvaardigheid. Op grond van het rationele keuzemodel zijn drie variabelen vooral van belang: de geschatte kosten van hoger beroep, de geschatte kans op succes in hoger beroep en de geschatte baten van (een gegroundverklaring in) hoger beroep. Deze laatste variabele is in het onderzoek indirect gemeten, door respondenten te vragen naar het financiële belang van hun zaak. In paragraaf 6.3.2 bleek echter, dat voor een aanzienlijk deel van de zaken het belang van de zaak niet goed meetbaar was, omdat de betreffende respondent het belang van de zaak niet in geld kon uitdrukken. Deze variabele is daarom niet opgenomen in de analyse. In plaats daarvan is gekozen om het item ‘mate waarin de uitspraak burger in het gelijk stelt’ op te nemen. Ook dit item geeft immers informatie over de eventuele opbrengsten die zijn verbonden aan het instellen van hoger beroep.

² Er waren twee mogelijke opties: deels of geheel in het ongelijk gesteld. Zie paragraaf 5.4.

De uitkomsten van de regressie met bovengenoemde variabelen zijn weergegeven in tabel 2.³ Gebruikelijk in een meervoudige regressieanalyse is, om ook persoonskenmerken (leeftijd, geslacht e.d.) op te nemen om voor de effecten hiervan te controleren. Omdat in het kader van dit onderzoek zowel burgers als bedrijven zijn geënquêteerd, is gekozen om in de onderstaande regressie geen persoonskenmerken op te nemen.⁴

Een odds ratio hoger dan 1 geeft een positieve relatie aan terwijl een odds ratio lager dan 1 een negatieve relatie aangeeft. Een odds ratio die gelijk is aan 1 geeft aan dat er geen relatie bestaat tussen beide variabelen. Uit tabel 2 blijkt dat er voor alle variabelen een negatieve samenhang bestaat met het instellen van hoger beroep, met uitzondering van de geschatte kans op succes.

Daarnaast blijkt uit tabel 2 dat alleen de relatie met de distributieve rechtvaardigheid en met de geschatte kans op succes in appel statistisch significant is.⁵ Dit is goed verklaarbaar, aangezien dit ook de variabelen zijn die de sterkste invloed hadden bij de eenzijdige analyses.

³ Omdat niet alle respondenten alle relevante items in de vragenlijst hadden beantwoord is de analyse uitgevoerd met 120 zaken. De methode forced entry is gebruikt.

⁴ Ter controle is wel een logistische regressie uitgevoerd met de variabelen uit tabel 1 en de volgende controlevariabelen: leeftijd, geslacht, maandinkomen huishouden (tot 1500, 1500-3000 en meer dan 3000) en opleidingsniveau (basis/ vmbo/mbo/hbo/wo). Omdat niet alle respondenten alle relevante items in de vragenlijst hadden beantwoord, is deze analyse uitgevoerd met 99 zaken. Uit de uitkomsten bleek dat ook nu distributieve rechtvaardigheid en de geschatte kans op succes een statistisch significante samenhang vertoonden met het instellen van hoger beroep. Ook de richting van het verband en de effectgrootte bleven nagenoeg gelijk. De overige variabelen uit tabel 2 vertoonden ook nu geen statistisch significant verband met het instellen van hoger beroep. Daarnaast vertoonde nu het huishoudinkomen een negatieve, statistisch significante samenhang met het instellen van hoger beroep: naarmate het huishoudinkomen steeg, daalde de kans dat hoger beroep werd ingesteld.

⁵ De relatie met de kans op succes is significant op het 1% niveau, de relatie met distributieve rechtvaardigheid op het 5% niveau.

Tabel 2 Resultaten logistische regressie instellen hoger beroep

Variabelen ⁶	Regressie coëfficiënt ⁷	Standaard Schattings- fout	Odds ratio ⁸	Wald	Vrijheids- graden	p
Distributieve rechtvaardigheid	-1.039	0.351	0.354	5.247	1	0.022*
Procedurele rechtvaardigheid	-0.290	0.613	0.749	0.683	1	0.409
Mate waarin uitspraak burger in het gelijk stelt	0.805	0.000	0.189	1.723	1	0.189
Geschatte kosten appel	0.000	0.453	0.288	1.131	1	0.288
Geschatte kans op succes appel	0.672	0.218	1.958	9.517	1	0.002*
Constante	-0.308	1.552	0.735	0.040	1	0.842

N = 120, ontbrekende waarden = 121

* Significat op tenminste 5% niveau

Op basis van de tabel is berekend in hoeverre de kans op hoger beroep verandert als de ervaren distributieve rechtvaardigheid dan wel de geschatte kans op succes toenamen met 1 punt op de betreffende vijf puntsschaal.⁹ Uit de resultaten blijkt dat naarmate de geschatte kans op succes toeneemt van zeer klein naar klein wordt de kans dat een procesdeelnemer hoger beroep instelt met 73%

⁶ Nagelkerke's R^2 voor het model is 0,386 wat er op duidt dat de mate waarop het model aansluit op de data vrij hoog is. De R^2 voor distributieve rechtvaardigheid is 0.052 en voor de geschatte kans op succes is deze 0.097. Deze waarden zijn gevonden door de Nagelkerke's R^2 voor het hele model te berekenen, en de berekening dan te herhalen zonder respectievelijk distributieve rechtvaardigheid en de geschatte kans op succes. Het resulterende verschil in de R^2 geeft een indicatie van de mate waarin de door het model verklaarde variantie in het instellen van hoger beroep verbetert als de betreffende variabele wordt toegevoegd. Uit de resultaten blijkt dat de geschatte kans op succes meer toevoegt aan de voorspellende kracht van het model dan de ervaren distributieve rechtvaardigheid.

⁷ De kans op appel $P(Y)$ kan als volgt worden uitgedrukt: $1 / 1 + e^{-(\text{constant} + b1 * X1 + b2 * X2 \text{ etcetera})}$.

⁸ Het 95% betrouwbaarheidsinterval voor distributieve rechtvaardigheid loopt van -2.266 tot -.191 en overlapt dus niet met 1. Het 95% betrouwbaarheidsinterval voor de geschatte kans op succes loopt van .245 tot 1.418 en omvat dus wel 1. Dit betekent dat niet met zekerheid kan worden gesteld dat het effect van deze variabele afwijkt van 0 (geen effect). Omdat de resultaten overeenkomen met de eerdere bevindingen is het waarschijnlijk dat het gevonden effect niet door toeval wordt veroorzaakt.

⁹ Dit is gebeurd door de uitkomst van de regressieformule te berekenen waarbij de waarde van de variabelen op het gemiddelde is gezet, met uitzondering van de betreffende variabele, waarvoor eenmaal de waarde 1 wordt gebruikt en eenmaal de waarde 2. De gemiddelden zijn: distributieve rechtvaardigheid 2,3; procedurele rechtvaardigheid 3,1; mate waarin de uitspraak respondent in het gelijk stelt: 1,3; geschatte kosten van appel: 2155,3; geschatte kans in hoger beroep: 2,8. De formule is: $P = \frac{\exp(\ln(\text{odds}))}{(1 + \exp(\ln(\text{odds})))}$

verhoogd. Indien de tevredenheid met de rechtvaardigheid van de uitspraak toeneemt van zeer ontevreden naar ontevreden wordt de kans dat hoger beroep wordt ingesteld 38% kleiner.



Curriculum Vitae

Martje Boekema werd op 16 oktober 1985 geboren in Berlijn. Na haar vwo-opleiding studeerde zij tussen 2003 en 2010 aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hier rondde zij de bachelorstudies Bedrijfskunde en Engelse Taal en Cultuur af. Daarnaast voltooide zij in 2010 cum laude de tweejarige onderzoeksmaster Functionaliteit van het recht. Tijdens haar master deed ze onderzoek naar gemeentelijk armoedebeleid bij het Centrum voor Arbeid en Beleid in Groningen.

Het onderzoek dat de basis vormt voor dit proefschrift, is uitgevoerd in het kader van een promotieonderzoek bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen (2010-2015). Naast dit onderzoek werkte ze mee aan diverse andere studies naar het functioneren van de bestuursrechtspraak. Zo was ze betrokken bij een onderzoek naar de ervaringen van procespartijen met de Nieuwe Zaaksbehandeling bij de Centrale Raad van Beroep. Daarnaast heeft ze onderzoek verricht naar de doorwerking van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het beleid van centrale en decentrale overheidsinstanties.

Momenteel is Martje Boekema werkzaam als juridisch adviseur bij de provincie Overijssel. Daarnaast doceert ze diverse vakken op het gebied van bestuursrecht en juridische onderzoeksvaardigheden aan de Rijksuniversiteit Groningen.